

381.34
SRI
p c1



PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**SRI LESTARININGSIH
NIM : B.002.95.0138**

Pembimbing

Prof. Dr. I. S. SUSANTO, S.H.

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

UPT-PUSTAK-UNDIP

MOTTO :

"Dan dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat. Dan kebaikan apa saja yang kamu usahakan bagi dirimu, tentu kamu akan mendapat pahala-Nya pada sisi Allah. Sesungguhnya Allah Maha Melihat apa-apa saja yang kamu kerjakan".

(Surat Al-Baqarah : 110)

Kupersembahkan kepada :

Almarhum dan Almarhumah kedua
orang tuaku, Ibunda Siti Sunarmi,
Suamiku, dan Anak-anakku tersayang.

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN

DISUSUN OLEH :

SRI LESTARININGSIH
NIM. B.002.95.0138

Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : 1 Oktober 2001

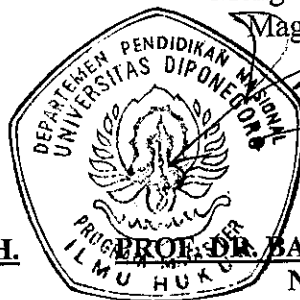
Tesis ini Telah Diterima Sebagai
Persyaratan Untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



PROF. DR. I.S. SUSANTO, SH.
NIP. : 130324139

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, SH.
NIP. : 130350519

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadlirat Allah S.W.T, yang telah memberikan limpahan rahmat dan hidayah-Nya. Sehingga dapat terselesaikannya karya tulis berupa Tesis yang berjudul **PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN**.

Penulisan Tesis ini merupakan suatu amanat sekaligus persyaratan untuk memperoleh gelas Magister Ilmu Hukum, maka untuk itu patut disampaikan penghargaan dan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. I. S. Susanto, S.H., selaku pribadi maupun Dosen Pembimbing, dengan segala kesabarannya bersedia meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan memberikan bekal ilmu.
2. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum maupun pengajar yang telah memberikan bekal ilmu beserta Staf Administrasinya.
3. Bapak Prof. H. Purwahid Patrik (alm), yang telah membantu memberikan masukan pembaruan proposal saat review proposal penelitian.
4. Bapak Sekretaris bidang akademik dan bidang keuangan, selaku pribadi maupun sebagai staf dari Program Magister Ilmu Hukum yang telah membantu dalam pemenuhan penyelesaian administrasi akademik.

5. Bapak Staf dari Balai POM Surabaya, Kasubsi Evaluasi dan Penelitian Polda Jawa Timur, Kejaksaan Negeri Surabaya serta Hakim dari Pengadilan Negeri Surabaya yang telah bersedia diwawancarai dan memberikan data untuk penelitian.
6. Humas dari 4 (empat) Stasiun Televisi Swasta Jakarta, yakni Indosiar, RCTI, SCTV dan ANTEVE yang telah bersedia memberikan waktu untuk diwawancarai dalam upaya memperoleh data.
7. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, baik secara pribadi maupun selaku atasan yang memberi arahan dan bantuan sangat besar bagi penyelesaian Tesis ini.
8. Bapak PD I, PD II, PD III, serta rekan kerabat dosen-dosen Fakultas Hukum serta Staf Administrasi Fakultas Hukum yang memberikan dukungan moril untuk terselesaikannya penulisan Tesis.
9. Orang tuaku Mayor Pol. Sukardi (Alm) dan Soemarti (Almarhumah) yang selalu menjadi pemicu semangat untuk menyelesaikan penulisan tesis, meskipun keduanya telah tiada.
10. Ayah mertua Soekardi (Alm) dan Ibu Mertua sebagai pengganti orang tuaku Siti Sunarmi, yang telah memberikan bantuan segala tenaga dan do'anya bagi terselesaikannya Tesis ini.
11. Paklik dan Bulik Suyatno, serta adik-adikku Dina, Soni dan Wiwin yang telah sangat membantu penyelesaian studi selama di Semarang.
12. Kakak-kakakku serta adik-adik ipar, yang telah memberikan dukungan moril.

13. Suamiku Ir. Hadi Purwanto, anakku Bagus Artandio dan Cantika Putri Harianti, dengan kesabarannya dan kasih sayangnya bersedia mendampingi dan memberikan semangat yang tiada henti selama menyelesaikan studi S2.
14. Rekan-rekanku semasa menuntut ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
15. Serta pihak-pihak yang tidak sempat disebutkan di sini.

Mudah-mudahan Allah S.W.T. senantiasa selalu membalas amal budi baik yang telah diberikan beserta limpahan karunia-Nya. Amin . Terima kasih.

Semarang, Oktober 2001

Penulis

SRI LESTARININGSIH

RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan realitas iklan yang menyesatkan terhadap konsumen, serta mengkaji upaya-upaya perlindungan bagi konsumen terhadap iklan yang menyesatkan.

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan menerapkan prinsip bola salju *snow ball*, diikuti dengan pemakaian teknik wawancara tak berstruktur dan terus terang (terbuka), serta observasi tak partisipatif dalam melakukan pengumpulan data terhadap informan-informan penelitian. Analisis terhadap data penelitian dilakukan dengan analisa domain, analisa taksonomis, dan analisa tema kultural. Adapun hasil-hasil yang diperoleh dapat dipaparkan sebagai berikut, bahwa realitas iklan yang menyesatkan melalui media televisi dipengaruhi dan melibatkan berbagai aspek. *Pertama*, berkaitan dengan struktur organisasi dan periklanan di media televisi menunjukkan 4 (empat) stasiun televisi swasta yakni RCTI, Indosiar, SCTV, dan ANTEVE, ternyata ditemui satu kesamaan dari struktur organisasinya dalam pengelolaan operasional televisi.

Dalam struktur organisasi tersebut untuk perolehan iklan sebagai sumber utama dana operasional televisi swasta, penanganannya ditangani oleh bagian *marketing* dan *sales* yang langsung berada di bawah Direktur Programming.

Proses penentuan iklan yang akan ditayangkan melibatkan direktur keuangan/finance, setelah sebelumnya terjadi proses tawar-menawar antara pihak televisi dengan biro iklan atau pemasang iklan secara langsung mengenai harga maupun jam tayang untuk penayangan iklan tersebut.

Kedua, aspek yang berhubungan dengan konsumen dan siaran iklan niaga di televisi. Secara umum maupun khusus terhadap iklan obat-obatan dan makanan-minuman yang ditayangkan di televisi, menurut pendapat konsumen cukup bermanfaat dengan berbagai dasar alasan yang mendasarinya.

Terhadap iklan yang berlebihan atau bahkan sudah cenderung menyesatkan, konsumen masih beranggapan sebagai hal yang wajar dalam upaya menjual suatu produk. Konsumen belum menyadari bahwa hal itu sudah merupakan suatu kejahatan, serta melanggar hak dari konsumen untuk memperoleh informasi yang benar sebagaimana dijamin oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

Berdasarkan aspek kedua, maka aspek *ketiga* menyangkut tentang kewenangan dan pengawasan periklanan di media televisi terhadap iklan obat dan makanan-minuman. Iklan mengenai obat-obatan dan makanan-minuman yang ditayangkan melalui media televisi, dipandang perlu untuk dilakukan pengawasan "ekstra" ketat oleh instansi yang berwenang. Pelanggaran terhadap jenis iklan ini lebih sering terjadi yang berupa penggunaan model yang seakan-akan "tenaga ahli kesehatan tertentu" menunjukkan kemampuan obat atau jamu, penggunaan model "*public figure*" yang mempergunakan produk tersebut yang mendorong proses "peniruan" dari konsumen maupun janji-janji pemberian "hadiah" apabila membeli produk yang diiklankan.

Kewenangan untuk melakukan pengawasan ini berada di tangan Balai POM, bahkan kewenangan ini tidak hanya melakukan monitoring, tapi dapat pula menjatuhkan sanksi berupa sanksi administratis. Namun, untuk penjatuhan sanksi terhadap kewenangan Balai POM Daerah, masih sangat tergantung pada "birokrasi" kebijakan dari Balai POM Pusat di Jakarta. Sementara dalam pelaksanaan kewenangan dari Balai POM ditemui pula adanya "arogansi" kekuasaan sebagai aparat pemerintah yang berwenang untuk melakukan tugas tersebut, melalui keputusan untuk tidak mengumumkan iklan yang telah melanggar pedoman periklanan.

Berpijak dari realitas yang demikian, maka patut untuk dilihat mengenai upaya-upaya perlindungan bagi konsumen terhadap iklan yang menyesatkan melalui media televisi. Upaya-upaya perlindungan ini melibatkan instansi/lembaga tertentu dengan peran yang dijalankannya. Peran pemerintah dalam melaksanakan upaya-upaya perlindungan konsumen dalam mengupayakan perlindungan bagi konsumen dapat dilakukan melalui dua jalur kebijakan, yakni jalur kebijakan non penal maupun penal.

Jalur non penal dapat dilaksanakan dengan perumusan kebijakan yang tepat dalam perencanaan strategi pembangunan, sehingga dapat memposisikan masyarakat sebagai subjek pembangunan tidak hanya sebagai objek bahkan "korban" dari proses pembangunan yang dilaksanakan. Begitu pula melalui instansi-instansi pemerintah yang ada sebagai pelaksana pemerintahan, pemerintah dapat memberikan fungsi pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya dengan mendasarkan pada prinsip sebagai pemerintah yang "baik" (*good governance*).

Jalur penal diupayakan oleh pemerintah dengan penetapan perilaku-perilaku tertentu sebagai kejahatan, dengan dilengkapi sanksi pidana melalui proses kriminalisasi. Akan tetapi penentuan kebijakan ini harus berdasarkan pertimbangan yang tepat sehingga tidak terjadi "over" kriminalisasi maupun kelampauan batas dari hukum pidana. Hal lain yang patut diperhatikan adalah implementasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang telah disusun oleh pemerintah, bagaimana dapat berlaku secara efektif dan seefisien mungkin.

Aparat penegak hukum berperan pula dalam upaya perlindungan konsumen berupa pelaksanaan penegakan hukum terhadap iklan yang menyesatkan. Dikriminalisasikannya iklan yang menyesatkan sebagai suatu "kejahatan" melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, antara lain UU Pangan, UU Perlindungan Konsumen pada kenyataannya belum menunjukkan hasil yang diharapkan dalam proses penegakan hukumnya.

Aparat penegak hukum belum "merespon secara proaktif" terhadap kejahatan ini, sikap aparat yang demikian dilatarbelakangi oleh berbagai alasan "klasik" sebagai dasar "pengertian" mengapa mereka belum bersikap sebagaimana dikehendaki oleh bunyi peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Lembaga lain yang cukup penting peranannya dalam upaya perlindungan terhadap konsumen atas iklan yang menyesatkan adalah LSM. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang di awal kemunculannya sampai dengan masa Orde Baru sering dipandang sebagai "musuh" dari pemerintah dan aparat penegak hukum, melalui pemberian "cap-cap" tertentu yang negatif berakibat pada pembatasan aktivitas-aktivitas

LSM bahkan "pemberangusan" organisasi LSM tersebut berdasarkan paradigma "kekuasaan" yang dianut pemerintah kala itu.

Seiring kemudian dengan pergeseran paradigma yang dianut dan perubahan politik yang terjadi, munculnya era reformasi dengan sifatnya yang demokratis dan transparan, maka terjadi pula perubahan pandangan terhadap keberadaan LSM. LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen mulai mendapatkan pengakuan secara hukum dengan diberlakukannya UU Perlindungan Konsumen, bahkan pemerintah mulai mengulurkan tangan mengajak LSM sebagai "partner" dalam penentuan-penentuan kebijakan yang pengaruhnya besar bagi masyarakat atau konsumen.

Pola pandang dari pemerintah yang telah berubah terhadap LSM, ternyata belum diikuti oleh perubahan sikap dari aparat penegak hukum terhadap keberadaan LSM. Aparat penegak hukum masih sering "berseberangan" dengan pihak LSM, terutama hal ini dikarenakan perbedaan "visi dan misi" antara keduanya yang sebenarnya mempunyai tujuan yang sama adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Pada akhirnya dituntut pula peran dari pelaku usaha dalam upaya perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan. Dalam dunia bisnis tujuan untuk memperoleh keuntungan yang maksimal merupakan suatu hal yang bersifat "keharusan" untuk dapat dicapai. Pencapaian tujuan ini tidaklah berarti diperbolehkannya "segala cara" dapat ditempuh termasuk perilaku-perilaku ilegal yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Pelaku usaha diharapkan dapat menjalankan usaha atau bisnisnya dalam koridor etika bisnis yang berlaku.

Berdasarkan etika bisnis, para pelaku usaha dituntut menerapkan prinsip-prinsip kejujuran, tidak berbuat jahat, dan keadilan dalam menjalankan bisnisnya. Pelaku usaha seharusnya melihat konsumen sebagai seorang "manusia", bukan sebagai objek sasaran dari berbagai produk yang diproduksi dan diiklankannya. Pada akhirnya bagaimana pelaku usaha dapat menunjukkan kesadaran dan kemauannya untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan yang telah diambilnya dalam berbisnis, berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada.

Berbagai aspek yang mempengaruhi realitas dari iklan yang menyesatkan terhadap konsumen, dapat diupayakan untuk ditekan semaksimal mungkin munculnya dampak negatif. Sebaliknya dengan peran dari pemerintah melalui berbagai instansi/lembaganya dan berbagai pihak yang kepentingannya terkait dengan periklanan dapat dilaksanakan secara sinergis, maka dampak positif dapat diharapkan dapat terwujud berupa "janji" perlindungan bagi konsumen.

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN

Oleh :

SRI LESTARININGSIH

ABSTRAK

Keberadaan iklan niaga yang disiarkan melalui media televisi swasta termasuk pula mengenai iklan produk obat-obatan dan makanan-minuman, dapat dipandang sebagai "realitas sosial" yang diterima oleh masyarakat atau konsumen. Pernyataan ini didasarkan pada data penelitian yang diperoleh dengan menerapkan metode kualitatif, didukung prinsip "snow ball" dengan melakukan observasi yang tidak partisipatif dan wawancara tak berstruktur secara mendalam terhadap informan-informan dalam penelitian. Informan pada penelitian ini meliputi masyarakat sebagai konsumen (akhir), instansi pemerintah yang terkait, aparat penegak hukum. Penyelenggara TV swasta, serta Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen.

Data yang diperoleh dari penelitian dianalisa dengan menggunakan 3 (tiga) teknik analisa data yakni analisa domain, analisa taksonomis, dan analisa tema kultural. Berpijak pada analisa yang telah dilakukan, maka kejahatan iklan yang menyesatkan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari fenomena iklan sebagai realitas sosial. Iklan sebagai suatu realitas sosial merupakan konstruksi sosial dari berbagai kepentingan pihak-pihak yang terlibat di dalam bidang periklanan. Terjadi "perbenturan" kepentingan antara pelaku usaha, masyarakat maupun pemerintah. Kepentingan memperoleh keuntungan yang maksimal berhadapan dengan kepentingan konsumen untuk memperoleh perlindungan hukum, sementara pemerintah sendiri sampai sejauh ini masih "menempatkan diri" pada posisi dilematis antara prioritas perlindungan konsumen atau memberikan "kemudahan" bagi pelaku usaha, melalui berbagai kebijakan dan berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya.

CONSUMER'S PROTECTION CONCERNING MISLEADING ADVERTISEMENTS

By : SRI LESTARININGSIH

ABSTRACT

The existence of advertisements that are broadcasted by private television, including advertisement of medical products, foods and beverages can be seen as social reality that is accepted by the society as consumer. This statement based on research data that gained by applying qualitative method and supporting by "snowball" principle. The data collected by non participant observation and unstructured interview in depth to the informants at the end of this research. The informants consist of the society as last consumer, related government institution, legal enforcement officer, private TV broadcaster, non government organization which concerning on consumer's protection.

There are three kinds of technique which is used to analyze the data namely, domain analysis, taxonomy analysis and cultural theme analysis. Considering analysis that has been done, misleading advertisement that can be categorized as crime can not be separate with advertisement phenomenon as a social reality indeed. Advertisement as a social reality is a social construction from different interest of stake holders that involve in advertising. There is a conflict of interest amongst the businessman, the society and the government. Since the aims of businessmen are to obtain maximal advantages face the interest of consumers who need legal protection, meanwhile, the government still positioned itself on difficult position between providing adequate legal protection to consumer or facilitating businessmen by taking policies or providing regulations.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DEPAN	i
LEMBAR MOTTO	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
RINGKASAN	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI	xii
 BAB I : PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Kerangka Pemikiran	14
D. Tujuan Penelitian	27
E. Manfaat Penelitian	27
F. Metode Penelitian	28
G. Sistematika Penulisan	33
 BAB II : TINJAUAN KEPUSTAKAAN TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN..	 34
A. Arti/Makna Konsumen dan Perlindungan Konsumen	34
B. Arti/Makna Iklan dan Iklan Yang Menyesatkan	41
C. Perilaku Konsumen Dalam Konteks Perlindungan Konsumen	47
D. Korporasi dan Perilaku Illegalnya	51
E. Bentuk-bentuk Perlindungan Konsumen	58
F. Ketentuan Hukum Tentang Iklan Yang Menyesatkan	63
G. Birokrasi dan Penentuan Kebijakan Pemerintah	81

H. Lembaga Swadaya Masyarakat (Yayasan Lembaga Konsumen) Dalam Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Periklanan Yang Menyesatkan.....	87
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	91
A. Realitas Iklan Yang Menyesatkan.....	94
A.1. Struktur Organisasi dan Periklanan Di Media Televisi...	94
A.2. Konsumen dan Siaran Iklan Niaga Di Televisi	99
A.3. Kewenangan dan Pengawasan Periklanan Di Media Televisi	106
B. Upaya-upaya Perlindungan Bagi Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan Melalui Media Televisi	117
B.1. Pelaksanaan Upaya-upaya Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah.....	117
B.2. Penegakan Hukum Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Aparat Penegak Hukum.....	122
B.3. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).....	126
B.4. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Para Pelaku Usaha.....	130
BAB IV : PENUTUP	133
Simpulan.....	133
A. Realitas Iklan Yang Menyesatkan Melalui Media Televisi	133
A.1. Struktur Organisasi dan Periklanan Di Media Televisi...	133
A.2. Konsumen dan Siaran Iklan Niaga Di Televisi	134
A.3. Kewenangan dan Pengawasan Periklanan Di Media Televisi	136
B. Upaya-upaya Perlindungan Bagi Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan Melalui Media Televisi	137

B.1. Pelaksanaan Upaya-upaya Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah.....	137
B.2. Penegakan Hukum Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Aparat Penegak Hukum.....	138
B.3. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).....	139
B.4. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Para Pelaku Usaha.....	140
Saran.....	141
DAFTAR PUSTAKA	143

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi yang sedang berlangsung saat ini, meliputi hampir semua aspek kehidupan dalam masyarakat. Pengaruh langsung maupun tidak langsung pasti akan terasa dalam kehidupan bermasyarakat, terutama pada negara berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan. Indonesia dengan program jangka panjang tahap kedua (PJPT II) yang tertuang dalam GBHN tahun 1998, mencanangkan suatu pembangunan bidang ekonomi/industri yang kuat untuk mendukung keberhasilan bidang-bidang lainnya. Nampak di dalam titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua, sebagai berikut :

Titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan, seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan bidang lainnya..... dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi....

Maka berbagai kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah diarahkan untuk mewujudkan hal tersebut dengan memberikan kemudahan bagi korporasi dalam mengembangkan usahanya. Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah ini, sebenarnya tidak terlepas dari pengaruh globalisasi pula yakni kecenderungan semakin meningkatnya peranan dan pengaruh korporasi atau perusahaan-perusahaan multinasional dalam program pembangunan yang dilaksanakan suatu negara.

Peranan korporasi yang semakin menonjol dalam era globalisasi ini, akan bertambah kuat dengan diberlakukannya sistem pasar bebas dalam aspek perdagangan internasional. Sistem pasar bebas ini didasarkan pada teori ekonomi pasar yang dikemukakan oleh Adam Smith pada tahun 1776, namun dalam perkembangannya sistem ini sangat bertentangan dengan teori yang menjadi dasar kemunculannya. Teori ekonomi pasar menyatakan bahwa pasar secara implisit mengasumsikan tingkat kesetaraan yang tinggi dalam distribusi kekuatan ekonomi dan menentang kekuatan penjual untuk menetapkan harga di atas harga wajar selama waktu tidak terbatas (kekuatan monopoli). Pasar akan berlangsung efisien apabila memenuhi persyaratan :¹

1. Pasar harus bersaing (*competitive*);
2. Ada internalisasi biaya bahwa biaya total produksi haruslah ditanggung pihak produsen dan dimasukkan dalam harga jual produsen;
3. Modal harus memiliki akar lokal/nasional dan para pemiliknya terlibat langsung dalam pengelolaannya.

Sistem pasar bebas yang menyatakan berlandaskan pada teori ekonomi pasar ternyata dalam perkembangannya mempunyai ideologi yang bertentangan dengan teori dari Adam Smith. Ideologi pasar bebas berpandangan bahwa persaingan dalam pasar global suatu perusahaan harus melakukan merger agar menjadi besar (memperkuat monopoli), eksternalisasi biaya sehingga perusahaan dapat memperoleh laba maksimal,

¹ David C. Korten, *When Corporations Rule The World*, dialihbahasakan oleh Agus Maulana, Jakarta, 1997, h. 121-125.

dan modal tidak harus berakar pada nasional serta melibatkan pemilik modal karena ekonomi global menghilangkan hambatan-hambatan terhadap arus barang dan uang yang berupa batas-batas negara yang ada.²

Perbedaan visi antara teori ekonomi pasar dengan ideologi pasar bebas yang berkembang kemudian, menunjukkan bagaimana wajah pasar yang diharapkan. Pada teori ekonomi pasar, suatu pasar terdiri atas perusahaan-perusahaan kecil yang dikelola pemilik sendiri dan berlokasi di lingkungan tempat pemiliknya tinggal sehingga pemilik akan memiliki nilai yang sama dengan masyarakat sekitarnya. Sedang pada ideologi pasar bebas dengan globalisasi ekonominya, maka pasar akan didominasi oleh korporasi raksasa yang tidak memiliki kesetiaan nasional, dikelola oleh profesional yang dipisahkan jauh dari pemilik oleh lapisan jenjang investasi dan perusahaan induknya.³

Pergeseran konsep dan perbedaan visi tersebut, berakibat pula pada pergeseran konsep korporasi dalam globalisasi ekonomi. Korporasi tidak lagi hanya korporasi multinasional melainkan sudah mengarah pada korporasi transnasional. Dalam korporasi multinasional, korporasi itu memiliki banyak identitas nasional, memiliki fasilitas produksi dan penjualan yang relatif otonom di setiap negara, memantapkan akar lokal dan menampilkan dirinya di setiap tempat sebagai warga negara setempat yang baik. Wajah korporasi seperti ini, berangsur-angsur berubah ke arah transnasionalisme yang mencakup integrasi operasi global perusahaan perusahaan berdasarkan jaringan pemasok yang

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, h. 127.

terintegrasi secara vertikal dan secara aktif berusaha menghilangkan pertimbangan kebangsaan dalam upayanya memaksimalkan keekonomisan (biaya produksi).⁴

Melalui sistem pasar diupayakan untuk mengurangi peran yang sangat besar dari pemerin tahuntuk mengontrol alur perdagangan, termasuk kebijakan-kebijakan pemerintah yang memberikan proteksi bagi usaha dalam negeri. Dalam kaitan hal ini, tidak mungkin ditolak mengalirnya produk-produk dari korporasi luar negeri untuk dipasarkan di Indonesia.

Keberadaan korporasi tersebut dan berbagai usaha yang dijalankannya, selain mendatangkan dampak yang positif ternyata menimbulkan akibat negatif yang sangat besar pula. Hal ini akan nampak bila dikaitkan dengan tujuan didirikannya korporasi dan cara yang dipergunakannya untuk mencapai tujuan tersebut. Salah satu tujuan didirikannya korporasi dan umumnya melibatkan peranan pihak swasta adalah memperoleh keuntungan bagi perusahaannya, tujuan ini sering dipandang sebagai tujuan yang utama/pokok bagi korporasi. Tujuan jangka pendek dari korporasi yang demikian ini, korporasi sering akhirnya mempergunakan beragam cara untuk mencapai tujuan tersebut dan cara-cara yang ditempuh sering bersifat tidak etis, illegal atau bahkan melanggar aturan hukum yang berlaku.

Korporasi dengan berbagai cara yang tidak semestinya dilakukan untuk memperoleh keuntungan, acapkali mendapat kesempatan untuk melakukan hal tersebut melalui kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang informatika khususnya

⁴ *Ibid.*, h. 193.

media televisi. Media televisi mendapat tempat tersendiri di masyarakat karena beberapa keunggulannya dibandingkan dengan media elektronik lainnya (radio) maupun media cetak (koran, majalah), karena jangkuan siarannya yang lebih luas, tampilan audiovisual gambar yang menarik. Pemilihan media televisi untuk Penayangan iklan atas produk yang dihasilkan korporasi dipandang sebagai pilihan tepat, sebab iklan televisi mempunyai beberapa kelebihan, yakni :⁵

- a. Berkesan realistik, karena sifatnya yang visual dan merupakan kombinasi warna, suara, dan gerakan, maka pengiklan dapat menunjukkan dan memamerkan kelebihan produknya secara detil yang akan menanamkan kesan lebih mendalam;
- b. Masyarakat lebih tanggap, karena iklan di televisi disiarkan di rumah dalam suasana santai, maka masyarakat lebih siap untuk memberikan perhatian;
- c. Pengulangan/Repetisi, iklan televisi dapat ditayangkan berulang kali dalam sehari yang memungkinkan sejumlah masyarakat menyaksikannya dan dalam frekuensi yang cukup untuk membangkitkan pengaruh iklan;
- d. Adanya jaringan kerja yang mengefektifkan penjangkauan masyarakat, pengiklan dapat membuat jaringan kerja dengan semua stasiun televisi untuk menayangkan iklan secara serentak;
- e. Ideal bagi pedagang eceran, untuk mempercepat peredaran barang;
- f. Terkait erat dengan media lain, iklan yang ditayangkan di televisi dapat sekaligus dipadukan atau merujuk media lainnya, misal media cetak, layanan jasa telepon, dan sebagainya.

Perkembangan yang pesat di bidang pertelevisian ditunjukkan dengan hadirnya 5 (lima) stasiun TV swasta, ditambah dengan berbagai stasiun TV luar negeri yang dapat

⁵ Frank Jefkins, *Advertising* (Edisi III) dialihbahasakan oleh Haris Munandar, Jakarta, 1997, h. 110-113.

ditangkap penyiarannya melalui parabola. Kehadiran TV swasta ini berbeda dengan keberadaan TVRI yang jelas-jelas mendapatkan subsidi dari pemerintah. TV swasta dituntut mandiri dalam pengelolaannya, sehingga penggalan dana untuk biaya operasionalnya dilakukan melalui penayangan iklan produk-produk dari perusahaan/korporasi.

Iklan menjadi alat yang sangat efektif bagi para produsen untuk menjual berbagai produknya kepada konsumen, sehingga produsen berusaha keras melalui bantuan biro-biro iklan menciptakan iklan semenarik mungkin yang dapat menumbuhkan rangsangan terhadap konsumen untuk membeli produknya. Bahkan untuk kepentingan penayangan iklan di TV, total belanja yang dikeluarkan berbagai perusahaan di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup tajam yakni di tahun 1991 sekitar Rp. 212 milyar menjadi Rp. 1.503 milyar di tahun 1996.⁶

Penggunaan iklan sebagai alat bagi produsen untuk mengenalkan produknya melalui TV Swasta antara lain makanan, minuman, obat, kosmetika, dan lain sebagainya, ditengarai sering mengabaikan kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi yang benar dari suatu produk. Produsen cenderung berpandangan bagaimana Iklan dibuat semenarik mungkin dengan mengemukakan janji-janji atau klaim-klaim tertentu bahkan bersifat menyesatkan agar konsumen membeli produknya, tanpa mempertimbangkan akibat yang merugikan bagi konsumen karena ketidaktahuannya akan kebenaran dari produk tersebut.

⁶ *Investasi Promosi Rata-rata Naik 38%*, Jawa Pos, 4 Mei 1997, h. 14.

Dapat dijadikan contoh dari hal tersebut, iklan obat flu Neozep yang memproklamasikan dirinya sebagai spesialis flu dan pilek. Padahal, penyebab flu adalah virus yang tidak mempan obat dan penyakit flu hanya dapat diatasi dengan mempertinggi daya tahan tubuh. Fungsi obat flu yang sering diiklankan hanya untuk mengurangi gejala penyakit, bukan penyakitnya.⁷

Selain itu kecenderungan masyarakat sekarang untuk lebih memilih pengobatan alternatif/tradisional, menjadi sasaran tersendiri bagi produk obat-obat tradisional seperti larutan penyegar dengan berbagai merek yang beredar. Pemakaian larutan penyegar diklaim oleh produsen melalui iklannya, dapat menyembuhkan panas dalam, sariawan, sakit tenggorokan. Padahal kenyataan, berdasarkan uji laboratorium yang dilakukan oleh YLKI, larutan tersebut tidaklah berbeda dengan air minum biasa yang dikemas. Pandangan dari sudut kedokteran yang mendukung hal itu, penyakit-penyakit yang diklaim dapat disembuhkan dengan larutan penyegar ternyata memerlukan pengobatan secara benar karena adanya luka di bagian lambung-usus dan perlu diperhatikannya pola hidup yang sehat.⁸

Kasus lain yang dapat diungkapkan adalah klaim dari produk jamu yang masuk kategori obat tradisional dengan pernyataannya bisa menggemukkan badan hanya dalam waktu 2 minggu, ternyata melalui pengujian dirjen POM diketahui jamu tersebut mengandung prednison yang bisa merusak ginjal. Produk jamu ini selain memberikan

⁷ *Iklan Obat Tak Sehat*, Warta Konsumen 226, Januari 1993, h. 45.

⁸ *Larutan Penyegar : Air Minum Biasa*, Warta Konsumen 09, September 1997, h. 23-27.

klaim yang menyesatkan, juga melanggar ketentuan produksi jamu bahwa bahan pembuatan harus berasal dari tanaman obat tradisional dan tidak boleh dicampur dengan bahan obat.⁹

Aturan main tentang iklan bukannya tidak ada, melainkan telah diatur melalui Tatakrma Periklanan Indonesia, bahkan untuk memperjelas etika dalam beriklan pada produk-produk tertentu melalui SK Menteri Kesehatan RI No: 386/Men.Kes/SK/IV/1994 telah ditentukan pula pedoman periklanan mengenai obat bebas, obat tradisional, alat kesehatan, kosmetika, perbekalan kesehatan rumah tangga, dan makanan-minuman.

Dimaksudkan agar iklan menyampaikan suatu informasi secara benar didasarkan atas pedoman yang telah ada, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 memberikan batasan secara tegas bahwa pelaku usaha periklanan dan pelaku usaha dilarang untuk memproduksi, mempergunakan iklan yang menyesatkan dalam mempromosikan produk atau jasanya.

Batasan yang diberikan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, dapat dinyatakan pula sebagai suatu janji perlindungan hukum bagi konsumen dari perilaku illegal pelaku usaha. Janji-janji perlindungan hukum yang diberikan oleh undang-undang ini kepada konsumen atas iklan yang menyesatkan antara lain pembayaran ganti kerugian melalui penetapan sanksi administratif, penerapan sanksi pidana penjara dan pidana denda bagi pelaku usaha yang membuat dan mempergunakan iklan yang menyesatkan, serta adanya pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa

⁹ Jawa Pos, Oktober 1999, h. 8.

Konsumen yang dapat menyelesaikan "secara cepat" apabila terjadi sengketa antara konsumen dan pelaku usaha.

Dalam situasi yang demikian, konsumen sering menjadi korban dari kepentingan produsen yang ingin memperoleh keuntungan sebesar-besarnya bagi perusahaannya. Akan tetapi, konsumen sering tidak menyadari bahwa ia telah menjadi korban dari perbuatan illegal produsen yang mengutamakan kepentingan korporasinya dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Bahkan pandangan umum sering beranggapan bahwa konsumen tidak dipandang atau bukan merupakan korban. Kedudukan konsumen menjadi korban kejahatan dari kepentingan korporasi, dapat dinyatakan disebabkan oleh "kebodohan diri sendiri" atau adanya peranan dari konsumen sendiri untuk menjadi korban. Konsumen mudah terbujuk oleh janji-janji yang diberikan oleh produsen atas produk-produk korporasinya melalui iklan yang menarik atau menyesatkan, akhirnya membeli produk tersebut yang kenyataannya tidak sesuai dengan iklan yang disampaikan.

Meskipun demikian, tidak berarti konsumen yang menjadi korban karena faktor kesalahan diri sendiri tidak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Mereka tetap berhak memperoleh perlindungan dari tindakan-tindakan produsen yang melanggar hukum demi mencapai tujuan korporasinya. Perhatian cukup besar diberikan dalam dekade terakhir ini terhadap perlindungan korban secara umum, baik internasional maupun nasional. Perhatian internasional tentang korban ditandai dengan diselenggarakannya *The Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders di Milan*, tanggal 26 Agustus sampai tanggal 6 September

1985 yang menghasilkan deklarasi hak-hak asasi korban. Selanjutnya, sidang umum PBB pada tanggal 15 Desember 1985 menerima resolusi tentang *Declaration of Basic Principles of Justice for victims of crime and Abuse of Power No. 40/34* yang menyangkut hak-hak korban untuk memperoleh perlindungan berupa restitusi maupun kompensasi.

Dalam Deklarasi tersebut dinyatakan bahwa korban adalah orang-orang yang secara individual atau kolektif, telah mengalami penderitaan fisik atau mental, penderitaan emosi, kerugian ekonomis atau pengurangan substansial hak-hak asasi, melalui perbuatan-perbuatan atau pembiaran-pembiaran (omissions) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di negara-negara anggota, termasuk peraturan hukum yang melarang penyalahgunaan kekuasaan.¹⁰

Pengertian korban dalam Deklarasi itu, menampakkan adanya perubahan pandangan tentang definisi korban. Korban tidak lagi hanya dikarenakan oleh kejahatan konvensional (pembunuhan, pencurian, perkosaan dan lain sebagainya), tapi dimungkinkan pula oleh kejahatan yang dilatarbelakangi penyalahgunaan kekuasaan baik ekonomi atau politik. Selain itu, korban tidak lagi hanya bersifat individual namun dapat bersifat kolektif atau dalam jumlah yang besar dan luas. Satu hal yang terlihat jelas dalam pengertian itu, hukum dipergunakan sebagai batasan untuk mendefinisikan korban.

Sementara perhatian terhadap korban kejahatan secara nasional, dimulai oleh kalangan ilmuwan dengan menyelenggarakan beberapa pertemuan/seminar yang diawali dengan Seminar Kriminologi III tahun 1976 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

¹⁰ Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan : Kumpulan Karangan*, Jakarta, 1993, h. 46.

Semarang. Lebih lanjut, diadakannya seminar nasional I tahun 1985 tentang Korban yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya, begitu pula pelaksanaan seminar nasional III tentang Viktimologi pada tahun 1993 di tempat yang sama.

Di lain pihak, perhatian terhadap pentingnya perlindungan konsumen lebih dahulu muncul di permukaan dibandingkan dengan perhatian pada korban kejahatan. Hal ini dapat dilihat dari perumusan kebijakan secara tegas oleh pemerintah Amerika Serikat di bulan Maret 1962 oleh Presiden Kennedy, berkaitan dengan perlindungan konsumen yang berupa jaminan akan hak-hak konsumen. Diambilnya kebijakan perlindungan konsumen secara tegas oleh negara Amerika Serikat, sebenarnya telah diawali dengan terbentuknya Consumers' league atau Liga Konsumen New York di tahun 1891 yang menjadi gerakan secara nasional tahun 1898 dan tumbuh menjadi 64 cabang di 20 negara bagian pada tahun 1903.¹¹

Di Indonesia gerakan perlindungan terhadap konsumen mulai muncul di tahun 1970-an, melalui keberadaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang diresmikan pendiriannya oleh Gubernur DKI Jaya, Ali Sadikin, pada tanggal 28 Juli 1973. YLKI dalam melakukan aksinya, selalu mengupayakan adanya jaminan atau perlindungan kepastian hukum bagi konsumen berupa Undang-undang perlindungan Konsumen. Cita-Cita ini akhirnya terwujud di tahun 1999 dengan disahkannya Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999. Namun demikian perlu

¹¹ *YLKI 20 Tahun Berjuang*, Warta Konsumen 231, Juni 1993, h. 7.

digarisbawahi, apakah perhatian terhadap perlindungan konsumen telah diletakkan dalam konteks korban. Masih kurang disadari bahwa konsumen merupakan calon korban potensial dari perilaku atau tindakan yang melanggar hukum/illegal korporasi dalam mengejar keuntungan korporasinya. Korporasi menggunakan berbagai cara, diantaranya penggunaan iklan yang menyesatkan dengan memanfaatkan kemajuan bidang informasi atau keberadaan TV swasta.

Fenomena yang demikian ini, setidaknya masih dipengaruhi oleh pandangan bahwa "perbuatan illegal" yang dilakukan korporasi sebagai hal yang wajar. Karena berdasarkan pandangan ekonomi, korporasi dapat berhasil memperoleh keuntungan sebesar-besarnya atau mencapai tujuan utamanya dengan menggunakan berbagai teknik dan strategi yang memungkinkan untuk dilakukan. Dapat dinyatakan lain, korporasi berpandangan tindakan/perilaku tersebut bukan sebagai kejahatan dengan memberikan pembenaran dari sudut pandang bisnis.

Pengaruh pandangan yang demikian, berakibat pada perumusan kebijakan dari pemerintah. Kebijakan pemerintah belum menunjukkan suatu keterkaitan, keterpaduan antara kepentingan korporasi dan peranannya mendukung proses pembangunan serta kepentingan konsumen sebagai pelaku ekonomi yang sering terabaikan bahkan menjadi calon korban potensial dari kepentingan korporasi. Karena hal itu, menjadi suatu kajian yang menarik untuk lebih melihat secara mendalam tentang upaya perlindungan yang diberikan kepada konsumen dari iklan yang menyesatkan, merupakan sarana dari

produsen untuk memperkenalkan produk korporasinya dan memberikan pengaruh, dorongan tersendiri bagi konsumen untuk membeli produk tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah keberadaan dan pengaruh iklan yang menyesatkan bagi konsumen di bidang obat dan makanan-minuman ?

Adapun sasaran yang hendak dicapai melalui permasalahan ini adalah mengungkapkan realitas iklan yang menyesatkan berkaitan dengan perilaku korporasi yang melanggar hukum, serta pengaruh yang ditimbulkan dari iklan yang menyesatkan tersebut pada konsumen berupa kerugian materi/ekonomi, kesehatan/phisik maupun kerugian psikis/sosial dalam konteks sebagai korban kejahatan.

2. Bagaimanakah upaya-upaya perlindungan bagi konsumen terhadap keberadaan dan pengaruh iklan yang menyesatkan khususnya di bidang makanan, minuman, dan obat ?

Sasaran dari permasalahan kedua ini adalah dapat diketahuinya upaya-upaya atau bentuk-bentuk perlindungan yang dapat diperoleh oleh konsumen dalam konteks sebagai korban kejahatan dari iklan yang menyesatkan merupakan salah satu perilaku illegal dari korporasi, baik yang dilakukan oleh pemerintah, aparat penegak hukum, lembaga-lembaga swadaya masyarakat maupun masyarakat.

C. Kerangka Pemikiran

Meningkatnya penayangan iklan di televisi swasta pada tahun-tahun terakhir menunjukkan suatu fenomena yang tidak dapat dihindari terutama didorong oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi, peningkatan pendapatan, makin berkembangnya golongan berpendapatan menengah dan tumbuhnya perusahaan-perusahaan multinasional yang melintasi batas-batas negara.¹²

Iklan merupakan segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suatu media, dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.¹³ Berdasarkan sisi pandang ekonomi tidak hanya menimbulkan dampak positif tapi juga dampak negatif.

Dampak positif dari penayangan iklan antara lain sebagai sarana promosi pemasaran yang sangat efektif bagi produsen untuk mengenalkan produk dari perusahaan/korporasinya, sumber informasi bagi konsumen akan produk-produk yang dihasilkan oleh korporasi/perusahaan. Akan tetapi, dampak negatif yang muncul dari iklan ternyata cukup memprihatinkan pula ialah terjadinya sejumlah penyimpangan yang dapat merugikan konsumen atau menyinggung norma-norma yang disepakati masyarakat.

Keberadaan iklan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dengan kegiatan pemasaran dan periklanan dalam suatu proses penjualan, terutama keberhasilan untuk memperoleh

¹² *Kini Dunia Peduli Perdagangan Yang Jujur Dan Bertanggungjawab*, Jawa Pos, 8 September 1997, h. 14.

¹³ Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung, 1996, h. 122.

keuntungan yang maksimal dari penjualan produk yang dipasarkan dan diiklankan tersebut. Pemasaran bukan hanya kegiatan mendistribusikan barang dari para produsen pembuatnya ke para konsumen pemakainya, melainkan mencakup beberapa tahapan kegiatan mulai dari penciptaan produk sampai ke pelayanan purna jual setelah transaksi penjualan itu terjadi. Oleh karenanya Pemasaran dapat diartikan sebagai proses manajemen yang bertanggung jawab terhadap identifikasi, antisipasi, dan pemenuhan kebutuhan konsumen yang dalam waktu bersamaan, menciptakan keuntungan bagi produsen. Tahapan-tahapan dalam pemasaran merupakan satu mata rantai yang saling berhubungan, serta salah satu tahapannya adalah periklanan.¹⁴

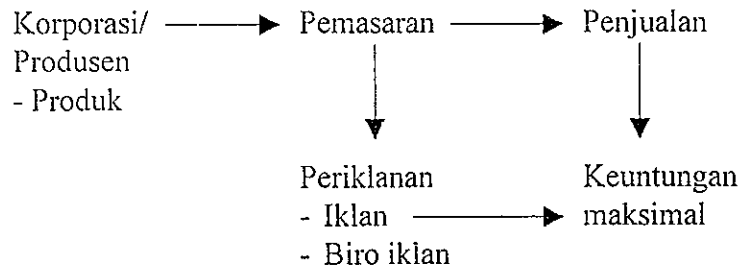
Periklanan yang merupakan salah satu mata rantai dari pemasaran, didefinisikan sebagai pesan-pesan penjualan yang paling persuasif, diarahkan kepada para calon pembeli yang paling potensial atas produk barang atau jasa tertentu dengan biaya yang semurah-murahnya.¹⁵ Dalam pengertian periklanan ini disebutkan unsur biaya yang semurah-murahnya, karena memang penetapan untuk mengiklankan suatu produk oleh produsen berarti keputusan untuk melakukan investasi. Periklanan harus seefektif mungkin, sehingga dapat menghasilkan uang dan membantu untuk tetap memiliki konsumen.¹⁶ Terdapat berbagai bentuk melakukan kegiatan periklanan, antara lain

¹⁴ Frank Jefkins, *op. cit.*, h. 4.

¹⁵ *Ibid.*, h. 5.

¹⁶ Brett William Lowe, *Periklanan Yang Efektif (Clever Advertising)* dialihbahasakan oleh Felicia Garda Nahoan, Jakarta, 1996, h. 8.

melalui iklan, promosi penjualan, maupun pensponsoran. Keterkaitan antara iklan, pemasaran, dan periklanan ini dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut :



Sebagai salah satu bentuk periklanan, iklan secara garis besar dapat digolongkan menjadi tujuh kategori pokok, yakni (1) iklan konsumen, (2) iklan antar bisnis, (3) iklan perdagangan, (4) iklan eceran, (5) iklan keuangan, (6) iklan langsung, (7) iklan lowongan kerja. Dalam iklan konsumen, hal yang diiklankan dapat dibagi menjadi tiga jenis yakni :¹⁷

- a. *Consumer goods* (Barang konsumen), merupakan barang yang penjualannya bisa berulang-ulang atau kebutuhan sehari-hari, terdiri atas :
 - *Fast Moving Consumer Goods (FMCgs)*, barang keperluan konsumen yang perputarannya cepat seperti makanan, minuman.
 - *Over The Counter (OTC)* merupakan jenis obat-obatan yang dikemas, diberi merek dan diecer atau obat bebas.
- b. *Durable Goods* (Barang tahan lama) yang mempunyai ciri barang tersebut harganya lebih mahal, jarang dibeli, dan lebih tahan lama, contohnya televisi, radio, barang-barang mekanik.

¹⁷ Frank Jefkins, *op. cit.*, h. 39-40.

c. *Consumer Services* (Jasa konsumen) merupakan industri jasa dan industri hiburan antara lain layanan perbankan, asuransi, perawatan kesehatan, hotel, biro perjalanan.

Namun perlu diperhatikan, kegiatan periklanan terhadap berbagai jenis barang tersebut hendaknya memperhatikan lapisan sosial dari konsumen yang hendak dibidik. Terkait dengan aspek ini, tidak dapat diabaikan mengenai teknik penayangan dan jam penayangan dari iklan tersebut.

Perhatian khusus lebih banyak diarahkan pada iklan pangan (makanan dan minuman) dan obat yang terkait erat dengan keputusan konsumen untuk mengonsumsi produk tersebut. Konsumen dalam hal ini, tidak hanya orang dewasa tapi mencakup pula konsumen anak-anak sehingga sudah seharusnya menjadi dasar pertimbangan bagi perusahaan yang mengiklankan produknya. Pihak produsen melalui perusahaan/korporasi yang dimilikinya seharusnya memahami pula bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh kesehatan yang optimal, konsekuensinya setiap orang berkewajiban ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan perorangan, keluarga, dan lingkungannya seperti dinyatakan dalam Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992. Pihak produsen termasuk yang berkewajiban untuk hal itu, wajib memperhatikan standar produknya berdasarkan prasyarat kesehatan, apabila ini diabaikan tidak menutup kemungkinan dikenakan ketentuan pidana seperti diatur pada pasal 80 (ayat 4), pasal 82 (ayat 2), dan pasal 84 dalam Undang-undang Kesehatan tersebut.

Kewajiban produsen untuk memperhatikan standar mutu produknya demi kepentingan keselamatan konsumen juga diatur dalam berbagai perundang-undangan lainnya yakni Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bahkan dimaksudkan untuk lebih memperkuat kepastian hukum bagi konsumen akan hak-hak yang patut diperolehnya, pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang Perlindungan konsumen ini, memberikan jaminan akan hak-hak yang dimiliki konsumen agar tidak diabaikan oleh pelaku ekonomi lainnya, menyatakan yang dapat dipertanggungjawabkan bukan hanya produsen tapi juga pelaku usaha periklanan/biro iklan. Pihak biro iklan dapat dituntut pertanggungjawabannya, sebab biro iklan merupakan pihak yang terlibat langsung dalam proses pembuatan iklan atas produk yang akan dijual kepada konsumen.

Pihak lain yang tidak bisa dilepaskan keterkaitannya dengan proses periklanan adalah pihak media yang menyediakan sarana untuk mengiklankan produk korporasi kepada konsumen, khusus mengenai media televisi diatur dalam Undang-undang No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran pada pasal 42 (2) jo pasal 74. Kecenderungan yang nampak saat ini, periklanan dalam konteks sistem pasar bebas dapat disalahgunakan untuk menjalankan usaha melalui cara-cara yang tidak sehat/illegal dengan tujuan akhir menyingkirkan saingan bisnisnya, maka untuk mengantisipasi hal ini pemerintah telah mengesahkan pula Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha.

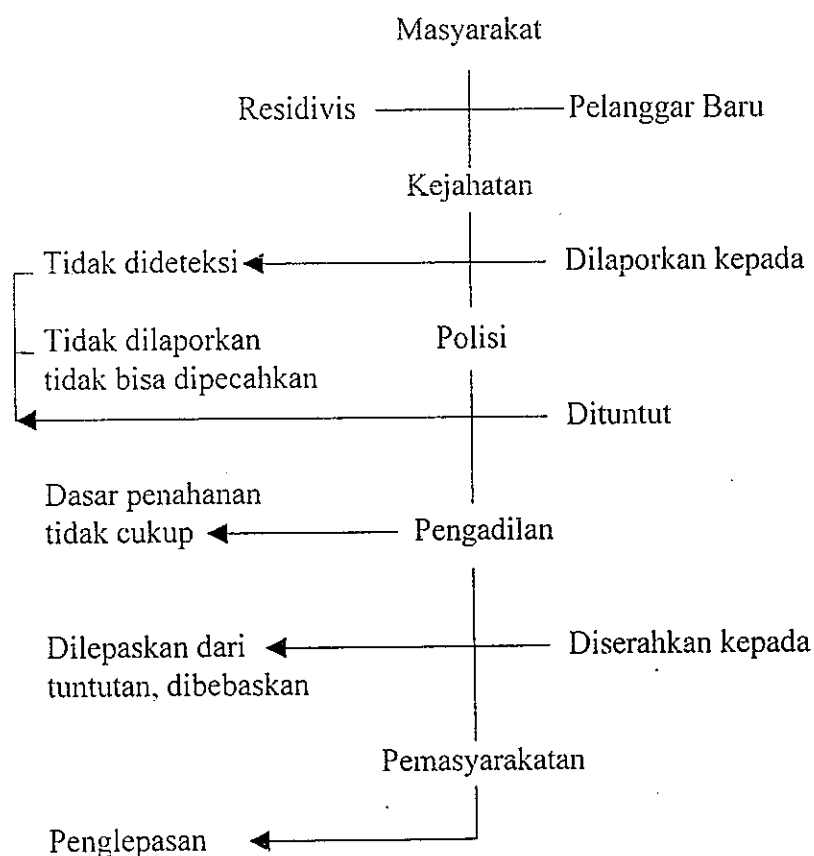
Pengaturan lebih jelas secara teknik mengenai batasan- batasan dalam beriklan, diatur melalui Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang dikeluarkan oleh Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia, komisi ini terdiri dari wakil tetap masing-masing asosiasi ASPINDO, PPPI, SPS, GPBSI dan PRRSNI.

Pedoman lebih bersifat teknis lagi untuk iklan makanan-minuman, dan obat-obatan termuat dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan : Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga, dan Makanan-minuman.

Berbagai pranata hukum tentang periklanan, apakah sudah dapat dipandang terjamin dan terlindunginya hak-hak konsumen antara lain berupa hak akan keamanan, hak akan informasi yang benar, serta dilaksanakannya penegakan hukum dari pranata hukum tersebut. Pranata-pranata hukum itu kemungkinan besar hanya akan merupakan aturan tertulis yang berisi janji-janji perlindungan hukum dan keadilan hukum, apabila aparat-aparat penegak hukum yang terlibat dalam penegakan hukum tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Suatu hal yang lebih mempersulit terwujudnya janji- janji yang termuat dalam pranata hukum bagi pihak konsumen, apabila aparat-aparat penegak hukum justru hanya memperkuat janji-janji tersebut tanpa diikuti adanya tindakan/sikap yang nyata.

Fakta demikian menunjukkan kecenderungan yang terjadi selama ini, karena penegakan hukum adalah merupakan suatu proses hukum yang melibatkan badan/ lembaga dalam suatu sistem birokrasi. Maka dari itu, problem utamanya dapat atau tidak

terciptanya efisiensi kerja dan pemberian perlindungan yang adil kepada masyarakat. Mempermudah penggambaran hal ini, akan dikemukakan bagan dari administrasi keadilan di bidang hukum pidana dalam konteks penegakan hukum :¹⁸



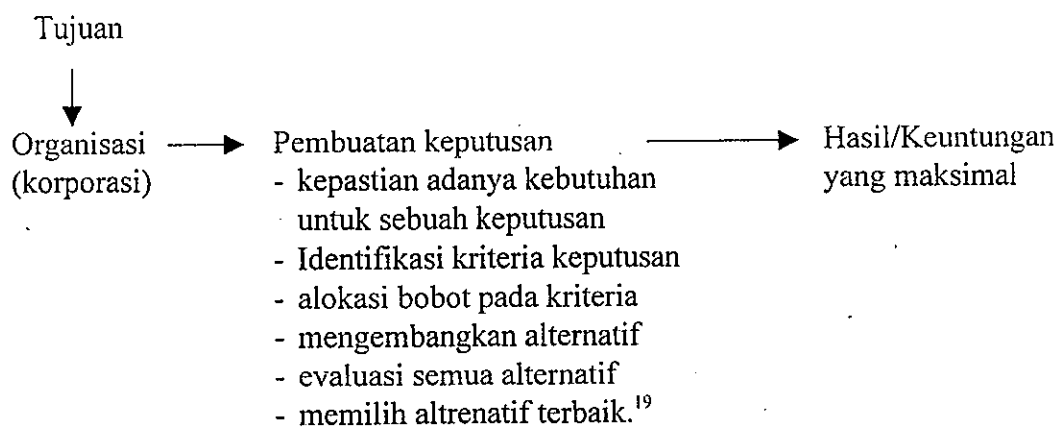
Semakin diperketatnya aturan tentang periklanan khususnya obat dan makanan-minuman, tidak mudah dan secara otomatis pihak produsen yang mengiklankan produk perusahaannya mematuhi pedoman atau aturan tersebut. Hal ini tidak terlepas dari kepentingan didirikannya perusahaan/korporasi adalah memperoleh laba/keuntungan

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, h. 181-186.

Bagan dikutip dari *Presiden's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society*.

yang sebesar-besarnya, sehingga terdapat kecenderungan untuk menempuh segala cara bahkan mengarah pada "menghalalkan segala cara" demi tercapainya kepentingan korporasi. Berdasarkan sudut pandang ekonomi/bisnis, memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya merupakan suatu keharusan. Namun demikian, tidak dapat dibenarkan apabila tujuan tersebut akhirnya mengabaikan etika/morai dalam bisnis dengan mengorbankan konsumen.

Perilaku korporasi seperti ini, dapat dicoba untuk dipahami melalui model optimasi/konsep rasionalitas dalam pembuatan keputusan dari korporasi, dari sudut pandang perilaku organisasi. Model optimasi dari pengambilan keputusan adalah berorientasi pada tujuan yang telah ditentukan sejak awal, dalam arti korporasi itu menentukan segala keputusan sikap/kegiatannya berkaitan dengan tujuan didirikannya suatu korporasi ialah memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Pembuatan keputusan dari korporasi berdasarkan model optimasi, secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut :



¹⁹ Makmuri Muchlas, *Perilaku Organisasi*, Yogyakarta, 1994, h. 79-83.

Masalah iklan yang menyesatkan (*misrepresentation in advertising*) sebenarnya dapat dinyatakan sebagai contoh perilaku ilegal dari korporasi atau salah satu bentuk kejahatan korporasi, tidak lain sebagai akibat dari semakin berkembangnya keberadaan dan kekuasaan dari korporasi terutama sejalan dengan penganjuran era industrialisasi pada PJP II.²⁰

Munculnya perilaku ilegal dari korporasi, menurut Clinard dan Yeager dapat dilihat dari model tujuan yang rasional yakni yang mengutamakan untuk mencari keuntungan, dan model organik yang menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungan ekonomi dan politiknya. Alasan utama untuk mencari keuntungan, merupakan ambang paksaan bagi personel korporasi untuk melakukan pelanggaran hukum. Sementara melalui pandangan organik lebih menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungannya seperti pesaing, konsumen, pemerintah, atau kelompok-kelompok lainnya yang dipandang relevan, sehingga korporasi akan menyesuaikan struktur dan kebijaksanaannya pada pembatas-pembatas, hambatan-hambatan serta tuntutan dan lingkungannya diantaranya memutuskan untuk melakukan perilaku ilegal.

Selain kedua model yang dikemukakan oleh Clinard dan Yeager, ada ciri tertentu dari korporasi yang memungkinkan sekali untuk melakukan pelanggaran hukum adalah keharusan untuk tetap bertahan hidup atau eksist. Oleh karenanya mendorong korporasi untuk berusaha mengurangi segala ketidakpastian yang mengganggu tercapai tujuan

²⁰ I. S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Semarang, 1995, h. 22.

korporasi, yakni memperoleh keuntungan. Di lain pihak, Steven Box mengemukakan lima sumber masalah yang secara potensial dapat menghasilkan tekanan untuk melakukan kejahatan, yakni persaingan, pemerintah, karyawan, konsumen, dan publik.²¹

Kerugian yang ditimbulkan dari perilaku ilegal korporasi adalah :

- a. kerugian di bidang ekonomi/materi
- b. kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa
- c. kerugian di bidang sosial dan moral

Di sisi lain, pengaruh yang ditimbulkan dari kejahatan korporasi adalah perubahan perhatian para pelaku bisnis dari efisiensi di bidang produksi ke efisiensi dalam tindakan manipulasi ke masyarakat, contohnya dalam hal ini penggunaan iklan yang menyesatkan untuk mendorong konsumen membeli produknya dan dapat memberikan keuntungan bagi korporasinya. Perilaku ilegal dari korporasi yang demikian ini, sering tidak disadari oleh konsumen atau masyarakat yang pada akhirnya menjadikan mereka sebagai korban kejahatan.

Pengaruh iklan untuk menimbulkan rangsangan kepada konsumen agar membeli produk tertentu, diakui memegang peranan penting. Namun demikian, penentuan sikap konsumen untuk melakukan pembelian atas produk tersebut melalui suatu proses/tahap.

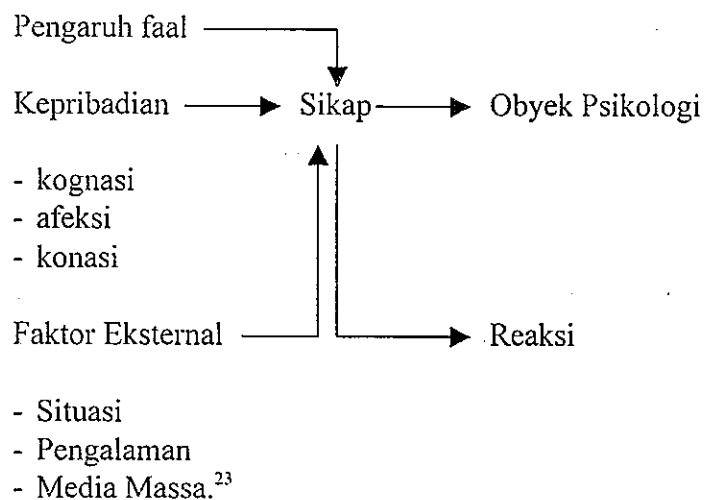
Tahap penentuan sikap dari konsumen itu meliputi 3 (tiga) komponen yaitu :

²¹ *Ibid.*, h. 30-31.

- a. komponen kognisi, akan menjawab pertanyaan apa yang dipikirkan/
dipersepsikan tentang obyek;
- b. komponen afeksi, akan menjawab pertanyaan tentang apa yang dirasakan
(senang/tidak senang) terhadap obyek;
- c. komponen konasi, akan menjawab pertanyaan bagaimana kecenderungan/
kesiapan untuk bertindak terhadap obyek.

Ketiga komponen tidak berdiri sendiri, melainkan berinteraksi secara kompleks.²²

Proses penentuan sikap ini, secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut :



Korban kejahatan dalam konteks kejahatan korporasi, tidak hanya bersifat korban "individual" tapi sering juga bersifat "kelompok". Dalam arti, terdapat kelompok-korban yang potensial "terserang" perbuatan-perbuatan yang merugikan (vulnerable victim group). Karakteristik lain dari korban kejahatan-korporasi yang membedakannya dengan

²² Mar'at, *Sikap Manusia: Perubahan dan Pengukurannya*, Jakarta, 1984, h. 21-24.

²³ *Ibid.*, h. 22-26.

kejahatan konvensional seringkali bersifat abstrak dan korban sering tidak merasa/menyadari bahwa dirinya telah menjadi korban kejahatan.²⁴

Pemahaman tentang korban seperti ini, semakin jelas dengan adanya resolusi PBB melalui Kongres PBB Kelima dan Ketujuh tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum bahwa korban kejahatan tidak hanya dari kejahatan konvensional tapi dimungkinkan timbul dari kejahatan ekonomi/bisnis (*crime as business*) maupun dikarenakan penyalahgunaan kekuasaan ekonomi/politik (*illegal abuses of power*).

Ditekankan dalam kongres PBB tersebut, pentingnya perhatian akan hak-hak korban yang dapat diperoleh korban kejahatan. Hak-hak korban ini masih sering diabaikan, bahkan pihak korban sendiri tidak tahu akan hak-hak yang dimilikinya diantaranya hak untuk memperoleh ganti rugi (kompensasi atau restitusi) atas kerugian yang dideritanya akibat kejahatan yang telah dialaminya. Di Indonesia jaminan kepastian hukum bagi korban untuk memperoleh ganti kerugian, termuat pada pasal 9 ayat 1 UU No. 14 Tahun 1970 yang selanjutnya diatur lebih lanjut dalam pasal 95, 96, 98, dan 99 UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

Konsumen yang secara potensial jelas termasuk dalam kelompok-korban, dan untuk mencegah hal tersebut agar tidak perlu terjadi kiranya dapat ditempuh dengan penyadaran akan hak-hak dan tanggung jawab konsumen. Hak-hak konsumen yang seharusnya diketahui, dipahami dan dimanfaatkan antara lain:

²⁴ J.E. Sahetapy, *Bunga Rampai Viktimisasi*, Bandung, 1995, h. 208.

- a. Hak atas keamanan dan keselamatan
- b. Hak untuk memperoleh informasi
- c. Hak untuk memilih
- d. Hak untuk didengar.
- e. Hak untuk mendapatkan ganti rugi
- f. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat dan bersih.

Di samping hak-hak yang dimiliki oleh konsumen dan perlu mendapatkan perlindungan, konsumen juga mengemban tanggung jawab yakni kesadaran kritis, tindakan, kepedulian sosial, kesadaran lingkungan, dan kesetiakawanan.²⁵

Lebih jauh dalam memahami fenomena ini, diperlukan sudut pandang yang menyeluruh dan tidak bersifat fragmentalis terutama melihat hubungan yang erat antara kepentingan konsumen dalam konteks sebagai korban kejahatan, kepentingan produsen, atau korporasi, serta kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dewasa ini. Dalam arti, pemahaman akan diletakan dalam suatu "konstruksi sosial" yang merupakan suatu proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat dengan melibatkan berbagai kepentingan dari anggota maupun kelompok masyarakat yang ada. Pada akhirnya dengan berlakunya Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999, hak konsumen dijabarkan menjadi 8 hak dalam pasal 4-nya.

²⁵ John Suprihanto, *Makalah: "Upaya-upaya Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen"*, Yogyakarta, 1991, h. 74-77.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini, dapat memberikan gambaran dan pemahaman mengenai perlindungan konsumen dalam konteks korban kejahatan dari iklan yang menyesatkan sebagai bentuk perilaku ilegal korporasi dalam memperoleh keuntungan. Oleh karenanya terkait erat dengan dua permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian adalah:

1. untuk mendeskripsikan realitas iklan yang menyesatkan meliputi keberadaan dan pengaruh iklan tersebut bagi konsumen sehingga konsumen menjadi korban.
2. untuk mengkaji upaya-upaya perlindungan bagi konsumen terhadap iklan yang menyesatkan, dilakukan baik oleh masyarakat sebagai potensial-konsumen, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, dan pemerintah.

E. Manfaat Hasil Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh dua kemanfaatan yakni manfaat dari segi praktis dan manfaat dari segi teoritis.

1. Manfaat dari segi praktis:

- a. memperluas wawasan berpikir dan pemahaman lebih mendalam bagi peneliti khususnya dan secara umum bagi pembaca atau masyarakat luas yang berkepentingan dalam masalah perlindungan konsumen dari iklan yang menyesatkan.

- b. memberikan gambaran dari permasalahan yang ada sehingga dapat memberikan kontribusi dalam upaya-upaya perlindungan konsumen dari iklan yang menyesatkan secara lebih terpadu.

2. Manfaat dari segi teoritis:

- a. memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan studi hukum pidana khususnya tentang korban (viktimologi) dan kejahatan (kriminologi) yang berkaitan dengan permasalahan perlindungan konsumen dari iklan yang menyesatkan.
- b. memberikan pemahaman lebih kompleks mengenai perlindungan konsumen secara umum maupun secara khusus dalam hal iklan yang menyesatkan.
- c. memberikan kontribusi dalam pengkajian tentang upaya perlindungan konsumen khususnya dan korban kejahatan umumnya terutama dalam rangka penentuan dan penyempurnaan kebijakan legislatif atas hal tersebut.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis/empiris. Pendekatan ini melihat hukum secara empiris dengan mengungkap arti dari perbuatan/peristiwa yang berlangsung dalam masyarakat. Sedang metodologi dalam penelitian ini, dipilih metode kualitatif yang diharapkan dapat diperoleh deskripsi dan konklusi yang kaya tentang konteks dari permasalahan/fenomena yang ada. Oleh karena itu diperlukan pemahaman atas

segenap konteks dan melakukan suatu analisis yang holistik dalam latar belakang yang berlangsung secara wajar/alamiah.²⁶

2. Lokasi Penelitian

Dalam rangka memperoleh data dari penelitian ini, maka peneliti melakukan penelitian dengan lokasi di Surabaya dan Jakarta. Pertimbangan peneliti memilih lokasi tersebut, karena Surabaya sebagai kota terbesar kedua setelah DKI Jakarta yang sangat pesat perkembangan ekonominya sehingga menjadi pangsa pasar tersendiri bagi para produsen untuk melempar berbagai produk korporasinya kepada konsumen. Di samping itu, Surabaya juga dipergunakan sebagai basis bagi para produsen untuk mengembangkan anak-anak perusahaannya dengan berbagai produk yang ditujukan pada masyarakat sebagai potensial-konsumen. Penentuan lokasi dikembangkan kemudian di Jakarta, karena ternyata keberadaan TV Swasta di Surabaya hanya bersifat merelay dari Jakarta sehingga tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan penayangan siaran. Oleh karenanya peneliti akhirnya melakukan penelitian kepada pihak TV swasta di Jakarta untuk memperoleh data secara lengkap mengenai kebijakan dalam penentuan penayangan siaran iklan.

²⁶ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Dan Aplikasi*, Malang, 1990, h. 18-19.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang dipergunakan disesuaikan dengan data yang akan dicari berupa data primer dan data sekunder. Data primer nantinya diperoleh melalui:

a. Observasi:

Pengamatan yang dilaksanakan berupa observasi yang tidak partisipatif (non participant observation), yaitu peneliti berdiri sebagai "orang luar" dalam situasi sosial yang diamati.

b. Wawancara tak berstruktur dan terus terang:

Wawancara ini dilakukan secara terbuka kepada informan, sehingga informan dapat mengetahui keperluan apa dari informasi yang diberikan. Pelaksanaan wawancara terbuka dipadukan dengan wawancara tak berstruktur dengan harapan peneliti dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih bebas, leluasa dan berlangsung luwes yang memungkinkan untuk memperoleh informasi yang lebih luas.

Sementara dalam rangka memperoleh data sekunder, peneliti menggunakan sumber nonmanusia dengan memeriksa dokumen dan catatan dengan berbagai bentuk/jenis yang ada. Teknik ini lazim disebut sebagai studi kepustakaan dan dokumentasi.

4. Sampel Penelitian

Dalam penelitian ini, informan penelitian adalah konsumen, lembaga konsumen, aparat penegak hukum dan instansi yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen.

Sementara pengambilan sampel penelitian dilakukan secara purposive rasional atau purposive sampling yang dilakukan dengan cara mengambil subjek yang didasarkan dengan tujuan tertentu. Berdasarkan penentuan sampel yang demikian, maka informan yang berkaitan dengan lembaga/instansi adalah kepala/pimpinan atau petugas yang ditunjuk, di samping penarikan informan mengikuti prinsip "bola salju" dan pilihan informan berakhir setelah terdapat indikasi tidak ada lagi informasi yang baru.²⁷ Selanjutnya dapat disebutkan informan dari penelitian sebagai berikut :

1. Konsumen akhir
2. Ketua Lembaga Advokasi konsumen Surabaya
3. Kepala Bidang Pengawasan Obat, Makanan dan Minuman di Kanwil Departemen Kesehatan
4. Koordinator Iklan di Balai Pengawasan Obat dan Makanan Minuman
5. Ketua Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia Cabang Surabaya
6. Bagian Humas Stasiun TV swasta RCTI, SCTV, Indosiar, dan ANTEVE Jakarta
7. Kasubag Analisa dan Evaluasi Bagian Serse Ekonomi Polda Jatim

²⁷ *Ibid.*, h. 20 dan 158.

8. Hakim Pengadilan Negeri Surabaya yang ditunjuk

9. Kepala Seksi Intelejen Kejaksaan negeri Surabaya

Dipandang perlu untuk dijelaskan di sini, bahwa pihak TV Swasta TPI Jakarta menolak untuk memberikan informasi tentang periklanan dalam penelitian ini, dikarenakan sedang melakukan restrukturisasi internal manajemen TPI.

5. Analisa Data

Dalam penelitian ini teknik analisa data yang dipergunakan adalah :

a. Analisa Domain

Analisa domain dilakukan untuk memperoleh pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh mengenai apa yang tercakup dalam pokok permasalahan yang diteliti.

b. Analisa Taksonomis

Analisa ini menentukan fokus penelitian secara terbatas pada domain/kategori konseptual tertentu yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan/ menjelaskan fenomena/fokus yang menjadi sasaran dari penelitian.

c. Analisa tema kultural

Analisa tema dalam hal ini berupaya mencari "benang merah" dengan mengintegrasikan lintas domain yang ada dalam penelitian, maka pokok permasalahan yang diteliti akan semakin holistik untuk dipahami.²⁸

²⁸ *Ibid.*, h. 98-100.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini ditulis dalam 4 (empat) bab, yang diawali dengan Bab I berupa Pendahuluan. Pada Bab I diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

Selanjutnya dalam Bab II diuraikan mengenai pengertian dari kategori-kategori konsep secara menyeluruh tentang iklan yang menyesatkan dan perlindungan konsumen atas hal tersebut. Kemudian pada Bab III disajikan temuan data dan analisis mengenai realitas iklan yang menyesatkan, serta pelaksanaan upaya-upaya perlindungan konsumen yang mencakup faktor-faktor pendukung dan penghambatnya dengan alternatif-alternatif pemecahannya demi terwujudnya upaya perlindungan konsumen yang terpadu.

Akhirnya dalam Bab IV sebagai bab penutup dimuat kesimpulan dari pembahasan tentang permasalahan yang ada dalam penelitian ini dan saran-saran yang dapat diajukan dalam rangka terwujudnya perlindungan konsumen yang terintegrasi.

BAB II
TINJAUAN KEPUSTAKAAN
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP IKLAN
YANG MENYESATKAN

A. ARTI MAKNA KONSUMEN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

Perlindungan konsumen tidak dapat dijelaskan secara langsung dalam satu kategori konsep, perlu dilakukan pentahapan secara sistematis untuk menguraikannya. Pertama, perlu dipahami terlebih dulu arti dari konsumen dengan segala makna yang melekat padanya. Konsumen secara harfiah dapat diartikan sebagai "seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu" atau "setiap orang yang menggunakan barang atau jasa".²⁹

Sementara Az. Nasution sendiri memberikan batasan konsumen sebagai "setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang/jasa untuk suatu kegunaan tertentu". Dijelaskan makna tiap unsur dari pengertian konsumen tersebut :

- setiap orang baik perorangan maupun badan hukum;
- mendapatkan secara sah bahwa diperolehnya barang atau jasa oleh konsumen melalui suatu transaksi yang tidak melawan hukum;
- unsur kegunaan, dalam hal ini terkait dengan dua jenis konsumen (dalam kepastasaan ilmu ekonomi) yaitu konsumen antara dan konsumen akhir. Konsumen antara/konsumen komersial merupakan konsumen yang kegunaan barang atau jasa diperolehnya untuk tujuan komersial dan tidak dipergunakan sendiri/keluarga atau non-komersial. Sedang konsumen akhir tujuannya jelas non-komersial atau dipergunakan sendiri/keluarganya.³⁰

²⁹ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta, 1995, h. 69.

³⁰ *Ibid.*, h. 69-71.

Batasan secara yuridis tentang konsumen dapat ditemui dalam Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 20 April 1999 yakni :

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Ditetapkannya batasan konsumen sebagai konsumen akhir dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, bukan berarti mengenyampingkan konsumen antara yang antara lain bisa produsen atau pedagang tetap. Perlindungan diberikan kepada konsumen akhir dikarenakan posisinya rentan dari penipuan oleh pelaku ekonomi lainnya (produsen, pengusaha) yang ingin menjual produknya sebanyak-banyaknya untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Pertimbangan lainnya bahwa dipandang perangkat hukum bagi kalangan pengusaha sudah memadai seperti kebebasan berusaha, pembebasan kewajiban tertentu maupun deregulasi.³¹

Eksistensi dari UU Perlindungan Konsumen untuk melindungi kepentingan konsumen tidaklah berjalan melalui proses yang cepat dan mudah, karena semenjak dinyatakan tahun 1978 melalui TAP MPR tentang GBHN dan berlanjut pula di dalam TAP MPR 1988, 1993, 1998 baru di tahun 1999 disahkan. Dalam TAP MPR tersebut ada perbedaan mengenai penyebutannya, kalau TAP MPR 1978 menyebut "menguntungkan", maka TAP MPR 1988 menyatakan "menjamin kepentingan", sedang TAP MPR 1993

³¹ Az. Nasution, *op. cit.*, h. 68.

menetapkan "melindungi kepentingan konsumen", dan TAP MPR 1998 menggunakan "perlindungan kepentingan konsumen".³²

Penyebutan yang berbeda mengenai perlindungan konsumen dalam TAP MPR di atas, tidak menghilangkan maksud yang sama untuk menunjukkan pentingnya dilakukan upaya-upaya melindungi kepentingan konsumen atau masyarakat dari perilaku pengusaha, ternyata tidak disertai dengan penjelasan mengenai arti dari perlindungan konsumen. Arti secara yuridis perlindungan konsumen dapat diketemukan kemudian dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen pada pasal 1 angka 1 yaitu :

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Melihat pengertian di atas, nampak bahwa unsur kepastian hukum sangat diperlukan dalam melakukan upaya melindungi kepentingan atau hak dari konsumen. Oleh karenanya dipandang sangat tepat bila perlindungan konsumen diletakkan dalam konteks hukum perlindungan konsumen yang dimaksudkan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa konsumen.³³ Akan tetapi patut diingat bidang hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen tidak dapat dilepaskan dari regulasi di luar bidang hukumi seperti kode etik, kode praktek dan sebagainya.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, h. 66.

Dalam konteks hukum perlindungan konsumen, posisi dari konsumen tidak berimbang dengan pelaku ekonomi lainnya (produsen, pedagang) sehingga dipandang perlu untuk dilindungi kepentingannya dengan menyediakan lembaga/pranata hukum yang baru atau memberdayakan lembaga/pranata hukum yang telah ada sebelumnya.

Jaminan kepastian hukum perlindungan konsumen dalam hukum positif di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang ada diluar negeri terutama dengan keluarnya Resolusi PBB 39/248 tentang Perlindungan Konsumen yang disahkan pada sidang ke-39 oleh Sidang Umum PBB pada tanggal 16 April 1985. Dalam Resolusi PBB ini (bagian II - butir 3) dinyatakan kepentingan konsumen terdiri atas :

- a. perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya
- b. promosi dan perlindungan dari kepentingan ekonomi konsumen
- c. akses bagi konsumen untuk mendapatkan informasi yang adekuate sehingga mampu mengambil keputusan untuk memilih barang/jasa sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi mereka
- d. pendidikan konsumen
- e. tersedianya sarana penggantian kerugian yang efektif
- f. kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen dan pemberian kesempatan pada organisasi itu untuk menyampaikan pendapatnya dalam proses kebijaksanaan yang memberikan dampak atas kepentingan mereka.

Kepentingan konsumen yang termuat dalam Resolusi itu, dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok besar yaitu :

1. Kepentingan Fisik Konsumen
2. Kepentingan Sosial Ekonomi Konsumen
3. Kepentingan Perlindungan Hukum

Kepentingan fisik konsumen menghendaki bahwa setiap barang/jasa yang digunakan oleh konsumen harus memberikan manfaat untuk memenuhi kebutuhan fisik. Produk barang/

jasa tersebut harus selalu terkait dengan standar mutu dan standar keamanan serta penyelenggaraan jasa. Sementara kepentingan sosial ekonomi menghendaki supaya barang/jasa yang diperoleh konsumen untuk memenuhi kebutuhan hidupnya haruslah senilai dengan besar jumlah biaya yang harus dibayarnya untuk hal itu. Sedang kepentingan hukum konsumen menghendaki suatu jaminan kepastian hukum yang tegas akan perlindungan kepentingan-kepentingan konsumen agar tidak mengalami gangguan atau dilanggar yang dapat merugikan konsumen. Karena lemahnya jaminan kepastian hukum dapat dimanfaatkan pihak-pihak tertentu khususnya pengusaha/produsen menjadikan konsumen sebagai objek untuk mendapatkan keuntungan.³⁴ Khusus mengenai kepentingan perlindungan hukum bagi konsumen mendapatkan penekanan tersendiri dalam Resolusi PBB (butir 14-19, Resolusi PBB 39/248), karena dalam kenyataannya sering konsumen dirugikan oleh praktek-praktek niaga yang bersifat ilegal antara lain :

- a. perbuatan-perbuatan yang tidak mematuhi ketentuan perundang-undangan;
- b. praktek perdagangan yang merugikan konsumen;
- c. pertanggungjawaban produsen yang tidak jelas;
- d. persaingan tidak sehat, sehingga pilihan konsumen dipersempit dan dengan harga yang menjadi tidak murah;
- e. tidak tersedianya suku cadang dan pelayanan purna jual;
- f. kontrak baku sepihak dan penghilangan hak-hak esensial dari konsumen;

³⁴ Az. Nasution, *Makalah: "Iklan dan Konsumen: Tinjauan dari Sudut Hukum Perlindungan Konsumen"*, disampaikan pada Simposium Nasional tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994, h. 5. (selanjutnya disebut Az. Nasution II).

g. persyaratan kredit yang tidak adil.³⁵

Kepentingan-kepentingan konsumen dalam Relokasi PBB dimunculkan kemudian oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia menjadi Panca Hak Konsumen dan diperjuangkan untuk dapat terumuskan dalam hukum positif, yakni:

1. Hak Keamanan dan Keselamatan
2. Hak atas informasi
3. Hak untuk memilih
4. Hak untuk didengar
5. Hak atas lingkungan hidup.³⁶

Setelah diperjuangkan sejak tahun 1981 akhirnya hak-hak konsumen mendapatkan kepastian hukumnya dengan dicantumkannya pada pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, bahkan dijabarkan lebih luas menjadi 8 (delapan) hak dari konsumen yakni :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/jasa yang digunakan;

³⁵ Az. Nasution (I), *op. cit.*, h. 38.

³⁶ Zumrotin Kasru Susilo, *Makalah : "Peran Lembaga Pengawasan Periklanan Dalam Rangka Perlindungan Konsumen"*, disampaikan pada Simposium Nasional Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994, h. 3.
Bandingkan panca hak konsumen dengan *consumer bill of rights* yang disampaikan oleh Presiden J.F. Kennedy pada bulan Maret 1962 yang meliputi : 1. *the right to safety*, 2. *the right to be informed*, 3. *the right to choose*, 4. *the right to be heard*.

- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Hak-hak yang dimiliki oleh konsumen perlu pula diimbangi dengan kewajiban yang diembannya, seperti ditegaskan pada pasal 5 UU Perlindungan Konsumen sebagai berikut :

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Hal ini perlu ditekankan, karena tidak disangkal meski jaminan kepastian hukum perlindungan konsumen telah diberikan tetapi faktor perilaku dari konsumen sendiri cukup besar pengaruhnya untuk menentukan posisi konsumen tersebut.

Sampai sejauh ini posisi konsumen di Indonesia ditengarai masih berada pada posisi yang lemah, dibandingkan dengan posisi produsen maupun pelaku-pelaku ekonomi lainnya. Padahal hubungan antara produsen dan konsumen merupakan suatu hubungan dalam rangka ketergantungan satu terhadap yang lain serta merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Namun patut diakui pula, hubungan antara produsen dan konsumen tersebut dilandasi oleh latar belakang yang tidak sama. Akibatnya dalam pencapaian tujuannya terdapat perbedaan, kalau produsen persiapan dan perencanaannya relatif lebih siap dalam menghadapi konsumen dibandingkan dengan

persiapan dan perencanaan konsumen menghadapi produsen yang sering hanya didasarkan atas persiapan dan perencanaan sesaat.³⁷

B. ARTI/MAKNA IKLAN DAN IKLAN YANG MENYESATKAN

Salah satu pemenuhan kebutuhan konsumen dipenuhi dengan produk/jasa yang dihasilkan oleh pihak produsen, konsumen dapat mengetahui adanya suatu produk tertentu misal: produk makanan-minuman, obat-obatan melalui iklan yang disiarkan di Televisi. Iklan yang disiarkan dapat dipandang sebagai jembatan antara produsen dan konsumen, iklan dapat memberikan informasi kepada konsumen tentang barang-barang yang diperlukannya. Berdasarkan data Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) penyiaran iklan melalui televisi mengalami peningkatan yang cukup tajam sekali di tahun 1997 dibandingkan mulai dari tahun 1991, tahun 1991 total belanja iklan di televisi mencapai Rp. 831 milyar sedang di tahun 1997 telah menjadi 1.503 milyar (terjadi kenaikan 48,3%).³⁸

Pada awal tulisan telah disebutkan arti dari iklan menurut **Sudaryatmo** sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suatu media, dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Beberapa pengertian lain tentang iklan dikemukakan oleh **Dendi Sudiana** bahwa iklan adalah salah satu bentuk dan gagasan tentang suatu produk yang ditujukan

³⁷ Sri Rejeki Hartono, *Makalah: "Peranan Organisasi Konsumen Sebagai Moderator Kepentingan Konsumen"*, disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen kerjasama antara Fakultas Hukum UGM dan Departemen Perdagangan RI, Yogyakarta, 1991, h. 153.

³⁸ Iwan Wamariansyah, *Jawa Pos*, tanggal 17 Mei 1997.

kepada khalayak serempak agar memperoleh sambutan baik. Iklan berusaha untuk memberi informasi membujuk dan menakutkan.³⁹

Sementara Alex S. Nitisemito mengartikan iklan sebagai usaha mempengaruhi konsumen dalam bentuk tulisan, gambar, suara atau kombinasi dari semuanya itu yang diarahkan kepada masyarakat secara luas dan secara tidak langsung.⁴⁰ Komisi Tata Krama dan Tata Cara Periklanan berpendapat bahwa iklan merupakan satu metoda penyajian informasi kepada khalayak umum (publik) tentang produk, jasa atau gagasan.⁴¹

Beberapa pengertian yang telah dikemukakan, secara jelas nampak bahwa iklan merupakan suatu alat untuk mempengaruhi masyarakat dalam mengambil keputusan/bersikap yang berisi pesan/informasi tentang produk, jasa, gagasan tertentu yang disebarkan kepada masyarakat melalui pemanfaatan media cetak, elektronik atau media luar ruangan.

Berkaitan dengan batasan dari iklan yang demikian, maka terlihat peran dan fungsi iklan yang utama dalam konteks perlindungan konsumen (berhubungan dengan hak-hak yang melekat pada konsumen) adalah :⁴²

1. Sebagai sumber informasi, maka iklan hendaknya memberikan informasi yang benar dan bertanggungjawab. Kriteria benar dan bertanggungjawab didasarkan pada norma-norma hukum, kesusilaan dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan atau etika bisnis (kode etik, tata krama/tata cara periklanan).

³⁹ Soekanto, *Makalah: "Peranan Lembaga Sensor Film Dalam Perlindungan Konsumen"*, disampaikan pada Simposium Nasional Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, 1997, h. 3.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Komisi Periklanan Indonesia, *Tata Krama Dan tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan*, 1996, h. 9.

⁴² Az. Nasution (II), *op. cit.*, h. 8-10.

2. Sebagai sarana pemasaran, maka iklan mempunyai posisi yang penting dalam hubungan antara konsumen dengan produsen terutama menjadi alat efektif bagi produsen untuk memperkenalkan barang yang diproduksinya. Dalam hubungan konsumen dan produsen, iklan berada pada tahap pra-pembelian konsumen karena memang dimaksudkan memberikan rangsangan kepada konsumen agar membeli produk yang diiklankan tersebut.

Suatu penjelasan untuk menerangkan bagaimana iklan secara realitas dapat menimbulkan rangsangan atau pengaruh kepada konsumen, sehingga menggerakkan konsumen untuk membeli produk yang diiklankan bahwa memang keberadaan iklan tersebut harus dipahami dan tidak bisa dilepaskan dari kenyataan sosial yang terjadi di masyarakat. Hal mana kenyataan sosial merupakan suatu konstruksi sosial buatan masyarakat sendiri dari masa silam, ke masa kini dan menuju masa depan. Selain merupakan konstruksi sosial buatan masyarakat sendiri, kenyataan sosial juga merupakan suatu proses yang berlangsung dalam tiga momen dialektis yang simultan yakni :

- eksternalisasi (penyesuaian diri manusia dengan dunia sosio-kultural sebagai produk manusia);
- objektivasi (interaksi sosial dalam dunia inter-subjektif yang mengalami proses institusionalisasi);
- internalisasi (individu mengidentifikasi diri dengan lembaga-lembaga sosial atau organisasi sosial tempat individu menjadi anggotanya).⁴³

Iklan sebagai suatu kenyataan sosial, dalam arti iklan merupakan satu fenomena sosial yang diciptakan oleh "kelompok masyarakat" tertentu dan dikonstruksikan secara sosial untuk dapat diterima sebagai suatu peristiwa objektif yang harus ada atau memang

⁴³ Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, *Tafsir Sosial Atas Kenyataan Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1990, h.. xx.

diperlukan bagi "kelompok masyarakat" lainnya. Dalam proses selanjutnya, melalui proses internalisasi yang berupa pemahaman/penafsiran yang langsung atas peristiwa objektif (iklan) tersebut sebagai pengungkapan suatu makna. Pemahaman ini merupakan penciptaan makna secara oleh individu-individu dengan "mengambil alih" dunia di mana sudah ada orang lain. Dunia - Peristiwa objektif (iklan) - yang diambil alih ini bisa dimodifikasikan secara kreatif dengan peniruan, pengandaian maupun diciptakan kembali.⁴⁴

Pengaruh yang ditimbulkan oleh keberadaan iklan tidak dapat dipisahkan dari fungsi iklan sebagai sumber informasi, melalui pemberian informasi yang seharusnya benar dan bertanggungjawab. Keharusan ini ditegaskan dalam asas-asas umum dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan sebagai kode etik/etika moral di bidang periklanan bahwa "iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku", kenyataannya belum ditaati seperti seharusnya oleh pihak periklanan. Padahal kode etik tersebut, disusun sendiri oleh kalangan periklanan Indonesia.

Iklan yang disiarkan, difokuskan kepada iklan makanan-minuman dan obat-obatan, masih sering ditemui bersifat menyesatkan kepada konsumen. Padahal ketentuan teknis untuk mengiklankan produk makanan-minuman dan obat-obatan telah diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan: Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetik, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga, dan Makanan-Minuman.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 185-187.

Kerugian yang ditimbulkan dari iklan yang menyesatkan pada makanan-minuman, dan obat-obatan dipandang sangat mengkhawatirkan, karena bukan hanya kerugian materi atau kerugian psikis (ketidakpercayaan masyarakat atas produk yang sejenis) melainkan kerugian fisik/jasmani dengan akibat yang membahayakan.

Kecenderungan munculnya iklan-iklan yang menyesatkan, sebenarnya tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan kebijakan pemerintah dalam memberikan kemudahan bagi korporasi/perusahaan untuk mengembangkan usahanya. Konsekuensinya korporasi tumbuh menjamur dan tidak mungkin dihindari munculnya persaingan yang cukup ketat antar korporasi tersebut dalam berebut memperoleh keuntungan dan bertahan untuk hidup bagi korporasinya.⁴⁵

Iklan yang menyesatkan dapat dipandang sebagai praktek niaga yang negatif dalam hubungan konsumen dan produsen, menurut **Az. Nasution** Iklan yang menyesatkan (mock-up ad) menimbulkan kesan akan kemampuan suatu barang dengan cara mendemonstrasikannya secara berlebihan. Iklan jenis ini umumnya menggunakan media televisi, karena tayangan di layar kaca tampak lebih mengesankan.

Penggunaan iklan yang menyesatkan dalam menjalankan korporasi, dapat dinyatakan telah dipakainya iklan sebagai salah satu alat kejahatan dari kejahatan korporasi. Hal ini dikemukakan oleh **Edwin H. Sutherland** dalam tulisannya "*Crime of Corporations*". Sutherland menyebut iklan yang menyesatkan (*misrepresentation in*

⁴⁵ I.S. Susanto, *op. cit.*, h. 50.

advertising) termasuk tipe kejahatan "*White Collar Crime*". Jenis iklan ini terutama pada objek makanan dan obat-obatan.

Misrepresentation in advertising oleh Sutherland dibagi atas 3 (tiga) kategori yaitu :⁴⁶

1. *some advertisement are designed to sell products which are physically dangerous, with the danger denied, minimized, or unmentioned.*
2. *some advertisements exaggerate the values of the products, and this is equivalent to giving short weights.*
3. *the third class of misrepresentation overlaps the two preceding and is separated from them principally because certain advertisements do special injury rather than to consumer.*

Pada bidang makanan-minuman, dan obat-obatan apabila diiklankan dengan cara yang tidak benar atau menyesatkan, seperti disebutkan diatas bahaya atau akibat yang ditimbulkannya cukup besar, dikarenakan makanan-minuman, dan obat-obatan tersebut langsung dikonsumsi dan masuk ke dalam tubuh manusia. Maka dari itu, iklan makanan-minuman, dan obat-obatan (dibedakan antara obat tidak bebas, obat bebas, dan obat tradisional) pengaturannya cukup ketat. Terhadap iklan produk ini, tidak cukup pihak pengiklan hanya berdasarkan pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan yang umum, ada patokan tersendiri dalam mengiklankannya yakni berdasarkan Permenkes No. 386/Men.Kes/SK IV/1994.

Berpedoman pada patokan khusus untuk mengiklankan obat, makanan-minuman tersebut, maka suatu iklan dipandang menyesatkan bagi konsumen apabila melanggar ketentuan dalam pedoman itu. Namun demikian, pedoman periklanan obat, makanan-

⁴⁶ Gilbert Geis and Robert F. Meier, *White Collar Crime (Revised Edition)*, The Free Press, New York, 1977, h. 74-77.

minuman tidak dapat berdiri sendiri harus ditunjang dengan ketentuan hukum lainnya yang mengatur perbuatan yang dapat dipidana. Hal ini disebabkan, pedoman tersebut hanya merupakan dasar kriteria untuk menentukan mana suatu iklan obat, makanan-minuman dianggap menyesatkan atau tidak.

C. PERILAKU KONSUMEN DALAM KONTEKS PERLINDUNGAN KONSUMEN

Konsumen dengan posisinya yang sering dinilai tidak seimbang dengan pihak produsen, mendapatkan perhatian cukup besar dari berbagai pihak terutama untuk memberikan perlindungan atas kepentingan-kepentingannya. Tetapi dalam upaya pemberian perlindungan terhadap konsumen, seharusnya tetap memperhatikan konsumen dengan segala aspek yang melekat padanya, termasuk mengenai perilaku dari konsumen. Perilaku konsumen seperti didefinisikan oleh **James F. Engel** sebagai tindakan yang langsung terlibat dalam mendapatkan, mengkonsumsi, dan menghabiskan produk dan jasa, termasuk proses keputusan yang mendahului dan menentukan tindakan-tindakan tersebut.⁴⁷

Sementara **David L. Loudon** dan **Albert J. Della Bitta** memberikan definisi tentang perilaku konsumen sebagai proses pengambilan keputusan dan aktivitas individu secara fisik yang dilibatkan dalam mengevaluasi, memperoleh, menggunakan atau dapat mempergunakan barang-barang dan jasa. Sementara **Gerald Zaltman** dan **Melanie**

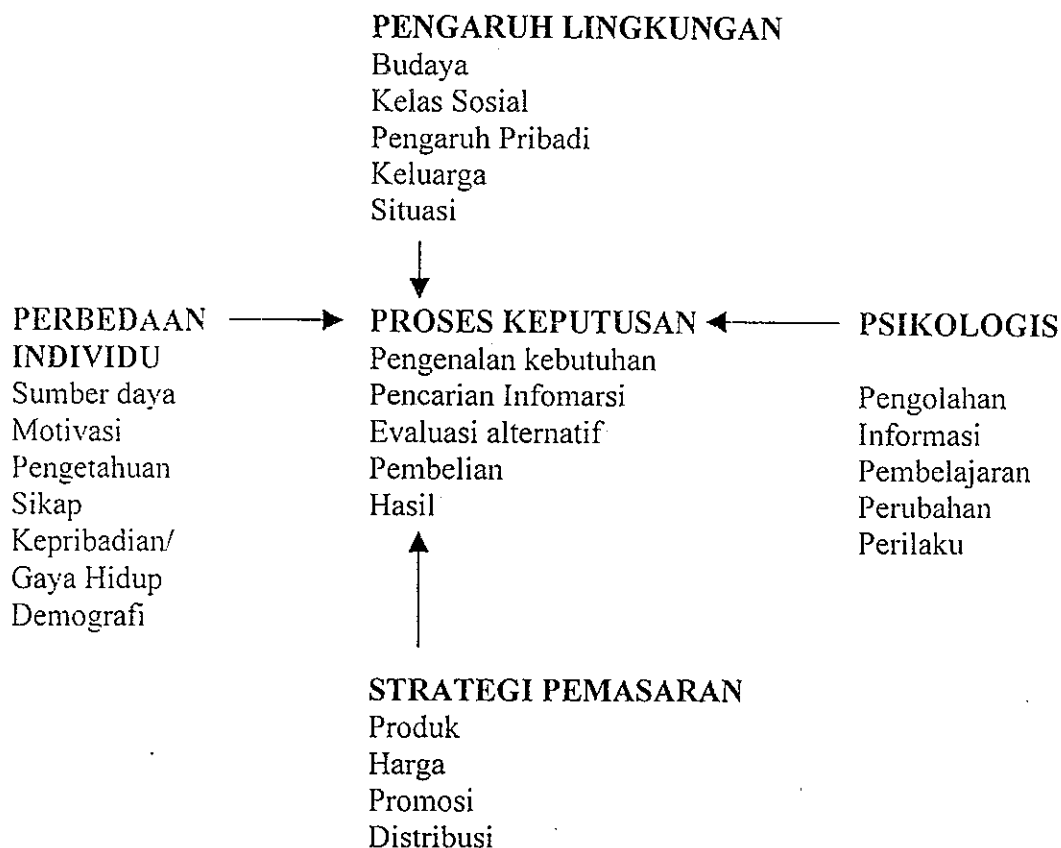
⁴⁷ James F. Engel, dkk., *Perilaku Konsumen (I)*, dialihbahasakan oleh F.X. Budiyanto, 1994, h. 3.

Wallendorf dalam Anwar Prabu Mangkunegara menjelaskan perilaku konsumen adalah tindakan-tindakan, proses, dan hubungan sosial yang dilakukan oleh individu, kelompok dan organisasi dalam mendapatkan, menggunakan suatu produk atau lainnya sebagai suatu akibat dari pengalamannya dengan produk, pelayanan, dan sumber-sumber lainnya. Berdasar beberapa pendapat yang dikemukakan, maka perilaku konsumen adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau organisasi yang berhubungan dengan proses pengambilan keputusan dalam mendapatkan, menggunakan barang-barang atau jasa ekonomis yang dapat dipengaruhi lingkungannya.⁴⁸

Dalam memahami definisi tentang perilaku konsumen tersebut, James F. Engel menekankan pentingnya melihat perilaku konsumen sebagai suatu proses dan pembelian produk tertentu untuk digunakan konsumen hanyalah satu tahap. Karena merupakan suatu proses maka terdapat banyak pengaruh dalam pengambilan keputusan akhir oleh konsumen untuk mempergunakan produk barang/jasa tertentu. Berbagai pengaruh terhadap perilaku konsumen dalam penentuan keputusan dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :⁴⁹

⁴⁸ A. A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Perilaku Konsumen*, Bandung, h. 3-4. Dikutip dari David L. Loudon and Albert J. Della Bitta, *Consumer Behaviour: Concept and Application*, The United States of America: By Mc. Graw Hill., Inc., 1984.

⁴⁹ James F. Engel, *op. cit.*, h. 62.



Pemahaman secara menyeluruh terhadap perilaku konsumen juga dikemukakan oleh William J. Stanton, bahwa terdapat dua kekuatan dari faktor yang mempengaruhi perilaku konsumen yaitu kekuatan sosial budaya yang meliputi faktor budaya, faktor kelas sosial, faktor kelompok panutan, faktor keluarga, dan faktor psikologis terdiri atas faktor pengalaman belajar, faktor kepribadian, faktor sikap/keyakinan, faktor konsep diri.⁵⁰

Apabila dibandingkan kedua pendapat tersebut, nampak sebenarnya pengaruh terhadap perilaku konsumen dapat dikategorikan dalam dua faktor yakni faktor internal

⁵⁰ A. A. Anwar Prabu Mangkunegara, *op. cit.*, h. 42-49.

individu dan faktor eksternal individu. Kekuatan tiap-tiap faktor dalam faktor internal maupun eksternal untuk mempengaruhi perilaku konsumen bersifat relatif tetapi secara pasti tiap faktor saling mempengaruhi dalam satu proses.

Kenyataan di masyarakat saat ini, menggambarkan pengaruh eksternal yang cukup kuat mempengaruhi perilaku konsumen antara lain dengan globalisasi terjadi pertukaran budaya atau proses peniruan (imitation) penggunaan produk barang\jasa tertentu, perkembangan korporasi dengan beraneka ragam produk yang ditawarkan melalui iklan/promosi yang dikemas semenarik mungkin dengan memanfaatkan kemajuan audio visual/TV yang ada, maupun penawaran produk yang sejenis dengan harga yang bersaing.

Pengaruh eksternal yang cukup besar sedemikian rupa, diharapkan tidak membuat konsumen terlena menjadi sasaran atau objek dari produsen untuk memasarkan produk-produknya. Konsumen seharusnya meningkatkan kualitas dirinya untuk dapat menilai secara kritis produk-produk yang ditawarkan sebelum mengambil keputusan akan mempergunakan produk tersebut. Peningkatan kualitas diri konsumen dapat ditempuh dengan berbagai alternatif, sehingga dapat diupayakan seminimal mungkin kerugian yang timbul dari perilaku konsumen yang kurang tepat, antara lain :

1. peningkatan kualitas pendidikan yang ditujukan untuk peningkatan kesadaran konsumen dengan pengintegrasian pada mata pelajaran yang relevan;
2. penciptaan demokratisasi politik dan ekonomi sebagai sarana memperkuat posisi konsumen sehingga tumbuh keberanian untuk mengkritik;

3. pengadaan dan pengembangan lembaga konsumen untuk melakukan pendidikan konsumen.⁵¹

Perilaku yang kurang tepat dari konsumen sehingga memposisikan sebagai korban, sering dipandang sebagai kesalahan konsumen sendiri karena tidak memenuhi anjuran "konsumen teliti dalam membeli" (*caveat emptor*).

Namun demikian, hal tersebut tidak dapat dianggap sebagai pembenar atas tindakan pengusaha untuk mendapatkan keuntungan dengan mempertaruhkan tubuh dan keamanan jiwa konsumen. Pengusaha seharusnya dibebani kewajiban sebagai "Pengusaha yang bertanggungjawab" (*caveat venditor*).⁵²

D. KORPORASI DAN PERILAKU ILLEGALNYA

Pelaksanaan pembangunan selalu diidentikkan dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat, hal ini dapat dicapai dengan adanya kemajuan di bidang industri melalui pendirian korporasi-korporasi yang menghasilkan produk untuk diekspor bagi peningkatan pendapatan devisa negara maupun memenuhi kebutuhan hidup dari masyarakat. Maka pencapaian dari terwujudnya pertumbuhan ekonomi merupakan kunci untuk mengakhiri kemiskinan, menstabilkan jumlah penduduk, melindungi lingkungan, dan mencapai keselarasan sosial. Kesimpulan yang demikian dapat ditarik dari suatu pertumbuhan ekonomi, apabila :

⁵¹ Bambang Setiawan, *Makalah "Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas"*, disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 1991, h. 127-128.

⁵² Az. Nasution (I), *op. cit.*, h. 55.

- a. terbukti bahwa pertumbuhan telah terjadi melalui produksi barang dan jasa yang memang bernilai dan bermanfaat;
- b. terbukti bahwa barang dan jasa ini terdistribusikan secara luas di seluruh masyarakat; dan
- c. terbukti bahwa manfaat-manfaat ini lebih besar daripada setiap efek merugikan yang ditimbulkan oleh proses pertumbuhan atas kelompok masyarakat yang lain.⁵³

Pandangan yang demikian ini, tidak lain dipengaruhi oleh keberhasilan negara-negara yang berfaham kapitalis pada masa-masa sebelumnya.

Kapitalisme yang dijiwai oleh semangat mencari untung menjadi sumber dinamisme luar biasa, dan ketika bergandengan dengan industrialisme menghasilkan dunia seperti saat ini, antara lain munculnya globalisasi. Globalisasi berakar pada konsep "keterjarakan ruang-waktu" (*time-space distanciation*) dari masyarakat kapitalis, mencapai tingkat paling tinggi saat ini sebagai akibat pengembangan teknologi penghitungan waktu, teknologi di bidang transportasi, dan teknologi komputer. Kata Globalisasi tidak lagi hanya perdagangan internasional, tapi mencakup arti ekonomi, informasi, transportasi, dan sekaligus juga seluruh pola perilaku sehari-hari.⁵⁴

Globalisasi menjadi sering dibicarakan seolah-olah merupakan suatu ancaman, yang sebenarnya tidak demikian. Negara, korporasi bisnis, dan kelompok-kelompok lain

⁵³ David C. Korten, *op. cit.*, h. 68-69.

⁵⁴ Anthony Giddens, *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*, diterjemahkan oleh Ketut Arya Mahardika, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000. h. xii-xv.

telah secara aktif mengupayakan kemajuannya. Secara ringkas, globalisasi adalah sebuah rentangan proses yang kompleks, yang digerakkan oleh berbagai pengaruh politis dan ekonomis. Globalisasi mengubah kehidupan sehari-hari, terutama di negara berkembang, dan pada saat yang sama ia menciptakan sistem-sistem dan kekuatan-kekuatan transnasional baru. Dalam situasi seperti ini, "Pemerintah" tidak sepenuhnya diidentifikasi sebagai pemerintah nasional saja, namun menjadi lebih luas jangkauannya. Pemerintahan (*governance*) menjadi suatu konsep yang lebih relevan untuk merujuk pada beberapa bentuk kedudukan administratif atau pengawasan.⁵⁵

Perkembangan selanjutnya, korporasi yang pada awalnya dipergunakan oleh pemerintah sebagai salah satu alat untuk mencapai pertumbuhan ekonomi ternyata menjadi suatu institusi pengendali yang dominan termasuk dalam hal mengendalikan kebijakan pemerintah bagi kepentingannya.

Korporasi mempunyai kecenderungan semakin berkembang dalam ukuran dan kekuatannya. Mereka mempunyai agenda yang berpusat pada peningkatan laba dan perlindungan diri mereka sendiri dari ketidakpastian pasar. Makin lama, kepentingan korporatlah yang menjadi prioritas dan bukan kepentingan manusia dalam penentuan politik badan-badan negara dan internasional.⁵⁶

Terdapatnya agenda operasional korporasi seperti itu, menuntut korporasi agar dapat menentukan langkah-langkah strategis yang tepat dalam pencapaian tujuannya. Langkah yang diambil sering mengandung resiko, bahkan cenderung tidak mentaati

⁵⁵ *Ibid.*, h. 32.

⁵⁶ *Ibid.*, h. 90.

aturan hukum yang mengatur lingkup bidang pekerjaannya. Perilaku illegal korporasi sebenarnya telah dapat dikatakan sebagai satu bentuk kejahatan dalam kategori *White Collar Crime*. Sebagaimana dinyatakan oleh *Edwin H. Sutherland* bahwa penggunaan terminologi *White Collar Crime* menunjuk kepada orang dalam kelompok atas secara sosial ekonomi yang melanggar aturan-aturan hukum yang disusun untuk mengatur bidang pekerjaannya.⁵⁷ Orang dalam pernyataan *Sutherland* tersebut dikaitkan dengan mereka yang menjalankan perusahaan (*corporation*). Jadi fokus *White Collar Crime* adalah pada kejahatan korporasi.

Ruang lingkup kejahatan korporasi seperti dikemukakan oleh I.S.Susanto yang mengutip dari tulisan Steven Box, sebagai berikut :

1. *Crimes for corporation*, adalah pelanggaran hukum dilakukan oleh korporasi dalam usaha mencapai tujuan korporasi untuk memperoleh profit;
2. *Criminal corporation*, yaitu korporasi yang bertujuan semata-mata untuk melakukan kejahatan;
3. *Crimes againts corporations*, yaitu kejahatan-kejahatan terhadap korporasi seperti pencurian atau penggelapan milik korporasi, yang dalam hal yang menjadi korban adalah korporasi.

⁵⁷ Gilbert Geis, *op. cit*, h. 72.

Berdasarkan pembagian yang demikian ini, maka yang dimaksud dengan kejahatan korporasi adalah *Crimes for corporation*. Kejahatan korporasi selalu berhubungan dekat dengan dunia bisnis atau dunia ekonomi.⁵⁸

Contoh dari kejahatan korporasi dalam bidang bisnis yang dikemukakan oleh E.

H. Sutherland sebagai berikut :

*White collar criminality in business is expressed most frequently in the form of misrepresentation in financial statements of corporations, manipulation in the stock exchange, commercial bribery, bribery of public officials directly or indirectly in order to secure favorable contracts and legislation. misrepresentation in advertising and salesmanship, embezzlement and misapplication of funds, short weights and measures and misgrading of commodities,.... These and many others are found in abundance in the business world.*⁵⁹

Penanganan atas kasus-kasus kejahatan korporasi yang telah terjadi, berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Sutherland terhadap 70 korporasi besar di Amerika Serikat dengan 980 keputusan yang dijatuhkan menunjukkan hanya 159 keputusan diputus oleh peradilan pidana selebihnya diputus oleh peradilan perdata dan suatu komisi yang bersifat administratif. Hal demikian menimbulkan suatu pertanyaan, apakah memang benar perilaku illegal yang dilakukan oleh korporasi merupakan suatu kejahatan. Secara tegas, dinyatakan oleh Sutherland bahwa meskipun ada berbagai bentuk sanksi yang dijatuhkan atas pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi. kesemuanya telah dapat dinyatakan sebagai suatu **kejahatan**.⁶⁰

⁵⁸ Hamzah Hatrik, *Asas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, h. 41-42.

⁵⁹ Gilbert Geis dan Robert F. Meier, *op. cit.*, h. 40.

⁶⁰ *Ibid.*, h. 73.

Perilaku ilegal dari korporasi dapat pula dijelaskan melalui perspektif konflik yang merupakan salah satu perspektif dari aliran kritis, sebagai pengembangan kriminologi yang melahirkan *The New Criminology*. Landasan dari perspektif konflik adalah :

1. Masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok sosial yang berbeda.
2. Dalam masyarakat timbul perbedaan tentang apa yang benar dan tidak benar.
3. Konflik antara kelompok-kelompok sosial adalah merupakan konflik kekuasaan politik.
4. Hukum disusun untuk menunjang kepentingan-kepentingan bagi mereka yang memiliki kekuasaan untuk membuatnya.
5. Kepentingan pokok bagi mereka yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan hukum adalah memelihara kekuasaan tersebut.⁶¹

Menurut perspektif konflik, konflik sesungguhnya tidak dapat diselesaikan, kecuali dalam kenyataan satu kelompok memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk memaksakan kehendaknya atas kelompok yang lain. Faktor-faktor yang menentukan kekuasaan politik adalah struktur kelas masyarakat, terutama hubungan sosial ekonomi yang menentukan siapa yang berhak mempergunakan undang-undang.⁶²

Konflik yang melatarbelakangi munculnya kejahatan korporasi adalah perbedaan kepentingan antara korporasi dengan kepentingan masyarakat. Korporasi dengan kepentingannya untuk mendapatkan keuntungan maksimal dan bertahan agar dapat terus beroperasi, berhadapan dengan kepentingan masyarakat yang memerlukan barang\jasa produk dari korporasi dengan harga terjangkau untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya.

⁶¹ Romli Atmasasmita, *Kriminologi*, PT. Mandar Maju, Bandung, 1997, h. 106.

⁶² *Ibid.*

Kecenderungan yang nampak, bahwa korporasi dengan kekuatan dan kekuasaannya dapat mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan undang-undang demi mewujudkan kepentingannya, dan memposisikan masyarakat sebagai "tempat" bagi pelaksanaan undang-undang tersebut.

Demikian besar pengaruh dari korporasi, khususnya di negara berkembang, tidak lain sejalan dengan terjadinya perubahan dalam masyarakat sendiri. Perubahan dari pola masyarakat pedesaan yang bersifat agraris menuju pola masyarakat perkotaan yang bersifat industrialis.

Pada masyarakat agraris, manusia menjadi subjek dalam menentukan penghidupannya dalam tata kehidupan yang bermasyarakat. Sementara pada masyarakat industrialis, terjadi pergeseran subjek yang menentukan penghidupan dalam masyarakat yakni bagaimana industri dengan korporasi-korporasi yang beroperasi dapat secara langsung maupun tidak langsung menentukan kehidupan setiap anggota masyarakat. Interaksi yang terjadi antara industri dan masyarakat dapat dilihat dari 4 (empat) pendekatan yakni :

1. *Structural functional*, yang meliputi penyebaran industri ke dalam berbagai sub sistem masyarakat.
2. *Compensation*, di mana industri yang dianggap sebagai sumber sosiabilitas tidak mungkin ada di dalam masyarakat lokal.
3. *Welfare* (kesejahteraan), suatu pendekatan terhadap peristiwa-peristiwa di dalam masyarakat, dimana pihak industri mengambil bagian sebagai partner masyarakat.
4. *Power*, industri menjadi sumber kekuatan yang mempengaruhi masyarakat.⁶³

⁶³ G. Kartasapoetra, *Sosiologi Industri*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 92-98.

E. BENTUK-BENTUK PERLINDUNGAN KONSUMEN

Perlindungan konsumen sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, diletakkan dalam konteks hukum perlindungan konsumen dengan penekanan pada posisi antara konsumen dan produsen maupun pelaku ekonomi lainnya tidak seimbang, sehingga perlu diberikan perlindungan kepada pihak konsumen. Wujud perlindungan terhadap konsumen dari perilaku illegal pihak produsen bukan hanya dengan dibuatnya pranata hukum yang baru beserta sanksinya, tetapi bagaimana dapat diciptakan situasi yang kondusif dalam kehidupan perekonomian yang makro dan mikro agar bisa mencegah terjadinya pelanggaran atas hak-hak konsumen.

Kebijakan seperti ini, selaras dengan pernyataan yang dikeluarkan oleh Kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan, Italia mengenai "Crime Prevention in the context of development" khususnya dalam "Guiding Principles" bahwa:⁶⁴

"Kebijakan-kebijakan mengenai pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus mempertimbangkan sebab-sebab struktural, termasuk sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat sosio-ekonomi, dimana kejahatan sering hanya merupakan gejala/sympton"

Pada kongres PBB ke-8 Tahun 1990 juga ditekankan, bahwa :⁶⁵

"Aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam pencapaian sasaran strategi pencegahan kejahatan dan peradilan pidana dalam konteks pembangunan dan harus diberikan prioritas paling utama"

Beberapa pernyataan yang dikeluarkan oleh kongres PBB, menjelaskan masalah dan kondisi sosial tidak dapat semata-mata diatasi dengan hukuman atau pembuatan

⁶⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 61. Dikutip dari *Seventh UN Congress (Report)*.

⁶⁵ *Ibid.*, h. 52.

hukum yang baru. Namun hal ini dimaksudkan bukan berarti untuk ditiadakan sama sekali, hanya bagaimana kriminalisasi maupun penalisasi yang diwujudkan dalam undang-undang dapat disusun dan diimplementasikan secara efisien dan efektif mungkin.

Oleh karenanya dalam menentukan suatu perbuatan sebagai suatu tindak pidana (masalah kriminalisasi) Sudarto berpendapat, bahwa harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel dan spiritual berdasarkan Pancasila;sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiel dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hkum yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overvelasting*).⁶⁶

Sependapat dengan pernyataan diatas, dikemukakan pula oleh Bassiouni, bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, termasuk :

1. keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
2. analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan yang dicari;

⁶⁶ *Ibid.*, h. 33-34.

3. penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
4. pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.⁶⁷

Ditekankan pula oleh **Bassiouni** dalam melakukan kebijakan hukum pidana diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang lebih bersifat pragmatis dan rasional dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgment approach*). Pendekatan yang berorientasi pada nilai memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai tertentu yang tercermin dalam kepentingan-kepentingan sosial meliputi :

1. pemeliharaan tertib masyarakat;
2. perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
3. memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum;
4. memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.⁶⁸

Dua pendekatan yang dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan kebijakan hukum pidana dinyatakan oleh **Barda Nawawi Arief**, sebaiknya tidak dilihat sebagai suatu "dichotomy", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.

Alternatif lain yang dapat ditempuh selain hal diatas, dapat dilakukan melalui jalur "non penal" yaitu melalui jalur kebijakan sosial (social policy). Kebijakan sosial pada dasarnya merupakan upaya-upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, ditempuh dengan perencanaan pembangunan nasional yang meliputi

⁶⁷ *Ibid.*, h. 35-36.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 39-40.

berbagai aspek yang cukup luas. Pembangunan nasional perlu direncanakan dengan tepat, karena tidak menutup kemungkinan pembangunan dapat bersifat "kriminogen" kalau pembangunan itu :⁶⁹

1. tidak direncanakan secara rasional atau direncanakan secara timpang, tidak memadai dan tidak seimbang;
2. mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral; dan
3. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang menyeluruh/integral.

Sebagai contoh pembangunan yang direncanakan kurang tepat di Indonesia saat Orde Baru, pemerintah sangat mendorong peningkatan bidang industri dengan mengeluarkan deregulasi-deregulasi yang mempermudah lahir dan berkembangnya korporasi. Korporasi dan pemiliknya menjadi kuat dengan konglomerasinya, sementara kebijakan pemerintah yang menjamin perlindungan akan hak-hak konsumen kurang mendapatkan perhatian. Sisi kelemahan lain dari kebijakan pemerintahan orde baru, kurangnya kontrol pengawasan terhadap korporasi dalam menjalankan usahanya. Korporasi sering menempuh cara illegal dalam menjalankan bisnisnya dengan melakukan penyuapan/kolusi terhadap lembaga-lembaga resmi pemerintah, berakibat rusaknya sistem birokrat yang berjalan. Apabila hal ini dibiarkan berlanjut akan menimbulkan pengaruh : (1) cenderung memiskinkan orang miskin dan (2) cenderung membuat pemerintah menjadi korup.⁷⁰

Berdasar gambaran faktual yang ada, maka **bentuk perlindungan** yang dapat diberikan kepada konsumen untuk menjamin terwujudnya hak-hak konsumen dapat

⁶⁹ *Ibid.*, h. 54.

⁷⁰ I.S. Susanto, *op. cit.*, h. 25.

dikelompokkan dalam 2 (dua) jalur yakni jalur hukum dan jalur non hukum.

Jaminan pemberian dan pelaksanaan perlindungan terhadap hak-hak konsumen tidak dapat dilepaskan dari pihak-pihak yang terkait dalam hubungan konsumen dan produsen.

Berbagai pihak yang terkait dalam hubungan konsumen dan produsen tersebut, adalah :⁷¹

1. Konsumen:

Pihak yang mempunyai kebutuhan akan suatu barang, yang mempunyai kewenangan sendiri dalam memutuskan untuk membeli/tidak membeli, barang yang diperlukan untuk memuaskan kebutuhannya.

2. Produsen:

Pihak yang mentransformasikan, masukan, berupa bahan baku, bahan penolong, dan lain-lain melalui proses yang menggunakan teknologi tertentu, menjadi keluaran berupa barang jadi, untuk memenuhi/memuaskan kebutuhan masyarakat/konsumen.

3. Pemerintah :

Pihak yang mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan, melaksanakan, dan menegakan pelaksanaan pengaturan yang dibuat tersebut, untuk ditaati oleh semua pihak yang berada di dalam daerah pemerintah tersebut.

4. Pedagang:

Pihak yang menyyediakan jasanya yang digunakan untuk menyalurkan/ menyampaikan barang dari pihak produsen ke pihak konsumen.

5. Perusahaan Iklan dan Media:

Pihak yang menyediakan jasa yang digunakan untuk menyampaikan pesan dari produsen mengenai tersedianya produk mereka serta promosi mengenai sifat produk, dan sebagainya, yang ditujukan dan diharapkan dapat mempengaruhi keputusan beli dari konsumen.

Berkaitan dengan produk makanan-minuman, dan obat-obatan yang dihasilkan oleh pihak produsen, pihak pemerintah dapat diperinci lagi terdiri atas : Departemen perindustrian dan perdagangan, Departemen Kesehatan khususnya Dirjen.Pengawasan Obat dan Makanan (selanjutnya disingkat Dirjen POM), serta aparat penegak hukum

⁷¹ Kumhal Djamil, *Makalah "Upaya Pemerintah Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen"*, disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 1991.

yang melakukan penindakan bila terjadi pelanggaran atas aturan-aturan yang berlaku dalam hubungan konsumen dan produsen.

Satu pihak yang nampaknya masih dianggap tidak termasuk dalam hubungan antara konsumen dan produsen yakni keberadaan lembaga-lembaga swadaya masyarakat, secara khusus adalah keberadaan lembaga konsumen. Keberadaan lembaga konsumen mempunyai peranan yang sangat penting didalam upaya meningkatkan kesadaran konsumen dengan melakukan pendidikan kepada konsumen. Dapat dinyatakan lain, lembaga konsumen mengambil posisi dalam melaksanakan bentuk perlindungan konsumen melalui jalur non hukum.

Penting untuk ditekankan sekali lagi bahwa perlindungan hukum bagi konsumen yang terkait erat sebenarnya dengan masalah upaya penanggulangan kejahatan seharusnya ditempuh melalui pendekatan kebijakan, dalam arti : (1) ada keterpaduan (integritas) antara politik kriminal dan politik sosial; (b) ada keterpaduan (integritas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "*penal*" dan "*non-penal*".⁷² Diharapkan dengan terciptanya keterpaduan tersebut dapat terwujudnya sinergi untuk tumbuhnya hubungan antara konsumen dan produsen yang seimbang dalam situasi yang kondusif.

F. KETENTUAN HUKUM TENTANG IKLAN YANG MENYESATKAN

Fenomena yang terjadi di dunia periklanan dengan munculnya iklan yang menyesatkan, tidak dapat dipandang sebelah mata saja. Gejala ini sudah dapat

⁷² Barda Nawawi Arief, *op. cit.*, h. 4.

dikategorikan sebagai suatu kejahatan, mendapat legalitasnya yang kuat dengan terumuskan dalam berbagai ketentuan hukum positif yang ada saat ini. Pihak produsen tidak bisa secara mudah berkelit menyatakan dirinya tidak melakukan kejahatan apabila produknya diiklankan dengan tidak benar kepada masyarakat, berdasarkan alasan tersebut merupakan kelaziman di kalangan bisnis bahwa untuk mengenalkan produknya agar konsumen membeli tidak ada salahnya iklan dibuat agak berlebihan.

Begitu pula keterlibatan berbagai pihak lain dalam bidang periklanan untuk menghindar dari tanggungjawab apabila terjadi "kejahatan iklan yang menyesatkan", semakin sempit dikarenakan berbagai peraturan yang telah ada mengatur keterlibatan pihak-pihak tersebut. Namun demikian, pengaturan tentang masalah periklanan ini masih tersebar dalam berbagai ketentuan perundang-undangan.

Belum adanya Undang-Undang tentang Periklanan tersendiri dapat menimbulkan setidaknya dua masalah. Pertama, setiap terjadi perilaku periklanan yang dirasakan oleh konsumen dapat menyebabkan kerugian, harus dicari dulu pada ketentuan cabang hukum mana perbuatan tersebut dapat diujikan, agar kerugian yang dideritanya dapat "diobati". Bagian terbesar konsumen tidak akan mampu untuk melakukan hal ini. Kedua, kewenangan administratif instansi pemerintah terlambat atau sama sekali tidak turun tangan untuk mengatasi perilaku periklanan pengusaha yang kemudian secara nyata merugikan konsumen.⁷³

⁷³ Az. Nasution (1), *op. cit.*, h. 33.

Lembaga/pranata hukum yang mengatur tentang iklan yang menyesatkan, terutama pertanggungjawaban pelaku-pelaku ekonomi dalam hubungan konsumen dan produsen dapat dikatakan cukup banyak dan kompleks. Bidang hukum tersebut, menyangkut bidang hukum perdata, administrasi negara maupun hukum pidana.

Dalam penulisan ini, penekanan ditujukan kepada ketentuan-ketentuan hukum pidana yang berkaitan dengan iklan yang menyesatkan serta peraturan-peraturan hukum administrasi yang terkait. Akan tetapi, pengkajian nantinya tidak hanya *an sich* melihat isi ketentuan-ketentuan hukum tapi akan lebih diarahkan pada implementasi dari ketentuan-ketentuan hukum tersebut dalam masyarakat dengan segala kompleksitasnya.

Pengkajian seperti itu diharapkan dapat melihat secara nyata bagaimana kejahatan iklan yang menyesatkan itu dapat terjadi, serta upaya-upaya untuk penanggulangannya. Ketentuan hukum yang dapat dipergunakan sebagai dasar legitimasi bahwa iklan yang menyesatkan merupakan kejahatan, dapat diketemukan dalam beberapa pasal Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

Pasal 204 dan 205 KUHP menyangkut tentang barang-barang pada umumnya yang dijual, ditawarkan, diserahkan maupun dibagi-bagikan tanpa diberitahukan sifat berbahayanya, baik secara sengaja maupun karena kealpaan. Pasal 382 bis menyangkut tentang persaingan curang, dan pasal 386 mengatur khusus mengenai menjual, menawarkan atau menyerahkan barang makanan, minuman dan obat-obatan yang telah dipalsu.

Pasal-pasal dalam KUHP pada prinsipnya dapat dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan penuntutan terhadap kejahatan periklanan berupa "iklan yang

menyesatkan", hanya saja ditemui beberapa kelemahan pada rumusan pasalnya. Ketentuan hukum dalam KUHP di atas, terlalu menekankan perlunya pembuktian unsur kesengajaan atau niat untuk dapat dipertanggungjawabkannya si pembuat. Sebagaimana telah diketahui, pembuktian masalah kesengajaan merupakan suatu hal yang sulit.

Sisi lain dari ketentuan KUHP tersebut adalah sempitnya subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan hanya mengacu kepada orang, sementara perkembangan yang terjadi bukan hanya orang yang melakukan kejahatan tapi korporasi atau badan hukum telah pula melakukan kejahatan. Kerugian yang ditimbulkan dari kejahatan korporasi lebih besar dan luas dibandingkan dengan kejahatan yang dilakukan orang-perorang. Oleh karenanya, apabila dipergunakan ketentuan KUHP diatas harus disubsidaikan dengan pasal-pasal pada peraturan perundang-undangan di luar KUHP yang mengatur dan menentukan dapat dipidananya korporasi beserta ancaman hukuman yang lebih berat dibandingkan dengan ketentuan dalam KUHP.

Dari aspek perlindungan konsumen, ketentuan-ketentuan KUHP tersebut merupakan perlindungan yang bersifat abstrak, dimaksudkan untuk melindungi masyarakat sebagai calon korban potensial agar tidak menjadi korban kejahatan dari perilaku illegal para pelaku usaha.

Peraturan perundang-undangan di luar KUHP yang sebenarnya harus "berinduk" pada KUHP, ternyata mengatur lebih luas tentang subjek hukum yang dapat dipidana, perbuatan yang dapat dipidana, serta sanksi pidana yang lebih berat khususnya pidana denda. Hal ini dapat terjadi, karena peraturan perundang-undangan di luar KUHP disusun dengan mengikuti perkembangan fenomena sosial yang terjadi di masyarakat. Sementara

menjadi hal yang sangat memprihatinkan, pembaruan KUHP sebagai "induk" bagi peraturan perundang-undangan belum dapat terwujud.

Ketentuan hukum lain yang dapat dipakai sebagai dasar hukum dalam menangani kejahatan iklan yang menyesatkan ini dapat pula dilihat pada Undang-undang No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, meliputi beberapa pasal, antara lain : Pasal 21 mengatur tentang pengamanan makanan dan minuman dengan pemberian label/tanda serta harus memenuhi standar atau persyaratan kesehatan, Pasal 31 dan 40 tentang pengamanan sediaan farmasi untuk obat, alat kesehatan dan kosmetika yang harus memenuhi standar baku.

Pelanggaran terhadap pasal-pasal di atas dapat dikenai sanksi pidana berupa pidana penjara dan pidana denda yang diatur mulai pasal 80 sampai dengan pasal 84 Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992.

Undang-undang Kesehatan mengatur cukup terperinci mengenai peredaran produk makanan-minuman yang harus memenuhi standar dan mutu kesehatan, serta sediaan farmasi untuk bahan obat. Sediaan farmasi perlu mendapatkan pengaturan secara tegas melalui UU No. 23 Tahun 1992 terutama peredarannya, disebabkan akan sangat berbahaya bila tidak ada batasan-batasan dalam peredarannya terutama dari perbuatan penyalahgunaan atau pemalsuan obat dari sediaan farmasi tersebut. Salah satu contoh kasus yang mengemuka baru-baru ini adalah dicampurkannya sediaan farmasi untuk bahan obat ke dalam produk jamu tertentu, di mana sesungguhnya produk jamu harus berasal dari bahan baku tanaman obat tradisional.

Apabila dilihat dari sanksi pidana yang diancamkan bagi perbuatan yang melanggar pasal-pasal dari undang-undang kesehatan, dapat dinyatakan cukup berat sanksi pidana tersebut. Hal ini dapat dikaitkan dengan jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh undang-undang ini, untuk melindungi hak yang sama bagi setiap orang mendapatkan derajat kesehatan yang optimal, seperti diatur pada Pasal 4 Undang-undang Kesehatan.

Selanjutnya, dapat dikemukakan pula beberapa pasal dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang berkaitan dengan produksi makanan-minuman yang benar sebagai tanggungjawab dari produsen atau industri pangan kepada konsumen, serta iklan yang menyesatkan khususnya makanan-minuman dan obat.

Dalam Pasal 10 dilarang penambahan bahan pangan yang dilarang dalam suatu produksi, pasal 26 (b) pangan yang diperdagangkan harus sama dengan mutu yang dijanjikan, Pasal 30 menyatakan setiap produksi tentang pangan harus mencantumkan label, Pasal 33 mengatur label/iklan pangan harus memberi keterangan yang benar dan tidak menyesatkan. Sedangkan Pasal 34 menyangkut label pangan harus sesuai dengan persyaratan/kepercayaan agama dan menyebutkan dampaknya khusus bagi ibu hamil/bayi.

Berkaitan dengan tanggung jawab industri pangan diatur pada Pasal 41, dinyatakan dalam pasal ini tanggung jawab industri pangan mencakup badan usaha maupun orang perseorangan yang bertanggung jawab atas badan usaha dengan memberi ganti kerugian setinggi-tinggi Rp. 500.000.000,00, tetapi tanggung jawab ini dapat tidak dilakukan kalau badan usaha/orang perseorangan bisa membuktikan bahwa ia tidak

bersalah. Sedang dalam Pasal 43 nya, bila kerugian yang ditimbulkan sangat besar, maka dapat mewakili pihak yang dirugikan untuk mengajukan gugatan ganti kerugian.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, pemerintah mempunyai kewenangan mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan Undang-undang ini. Tindakan administratif yang dapat dilakukan oleh pemerintah diatur pada pasal 54, sebagai berikut :

- a. peringatan secara tertulis;
- b. larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terdapat resiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia;
- c. pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
- d. penghentian produksi untuk sementara waktu;
- e. pengenaan denda paling tinggi Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan atau
- f. pencabutan izin produksi atau lain usaha.

Pada Pasal 54 ini menunjukkan suatu kerancuan berkaitan dengan kewenangan pemerintah dalam menjatuhkan tindakan administratif, yaitu dimasukkannya sanksi pidana berupa pidana denda dan pidana tambahan sebagai tindakan administratif.

Selain kemungkinan dijatuhkannya tindakan administratif apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan ini, sanksi pidana pun dapat dijatuhkan yang diatur pada beberapa pasal dalam bab tentang ketentuan pidana mulai Pasal 55 sampai dengan Pasal 59 berupa penjatuhan pidana penjara dan atau pidana denda.

Beberapa catatan dapat diberikan berkaitan dengan pasal-pasal dalam undang-undang pangan ini, berkaitan dengan ketentuan Pasal 34 mengenai pangan yang diedarkan berdasarkan persyaratan agama atau kepercayaan tertentu harus secara jelas dan jujur dicantumkan pada label atau iklan pangan tersebut. Satu fakta yang dapat

dicontohkan di sini adalah kasus penyedap masakan "A" yang mencantumkan kata "halal", ternyata ditengarai salah satu bahan dasar produknya dipandang tidak memenuhi persyaratan agama tertentu yang berakibat timbulnya keresahan di masyarakat. Keresahan yang timbul didasari atas perasaan tertipu dan bersalah telah melanggar ajaran agamanya. selama jangka waktu mengkonsumsi produk penyedap masakan tersebut.

Catatan lain yang dapat dikemukakan adalah mengenai pengaturan tentang pengajuan gugatan ganti kerugian atas kerugian yang dialami masyarakat, berkenaan dengan produk makanan yang tidak memenuhi standar yang telah ditentukan atau seperti yang telah dijanjikan oleh produsen. Bahkan pengajuan gugatan ganti kerugian ini, dapat dilimpahkan atau diwakilkan kepada pemerintah, jika korbannya tidak sedikit atau jumlah kerugian materinya sangat besar seperti diatur pada Pasal 43 nya. Permintaan ganti kerugian dapat ditujukan tidak hanya kepada orang-perorangan yang mengelola industri pangan, tapi bisa juga industri pangan berupa korporasi atau badan hukum diminta pertanggungjawabannya juga.

Terhadap pertanggungjawaban pembayaran ganti kerugian, pihak produsen dapat saja menolak asalkan ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya. Bunyi Pasal 41 ayat (4) tersebut, mengakui dianutnya sistem pembuktian terbalik dalam hal implementasi Undang-undang Pangan ini.

Berikutnya berkaitan dengan media yang dipergunakan untuk mengiklankan suatu produk kepada konsumen, khususnya media elektronik televisi telah diatur dalam Undang-undang No. 24 tahun 1997 tentang Penyiaran. Undang-undang ini mengatur berbagai hal yang berhubungan dengan penyiaran, antara lain Jenis-jenis siaran, Badan

yang melakukan pengendalian penyiaran (BP3N : Badan Pertimbangan dan Pengendalian Penyiaran Nasional), Lembaga penyiaran serta rumah produksi yang membuat rekaman acara siaran.

Perhatian terhadap Undang-undang No. 24 tahun 1997 difokuskan pada pengaturan iklan niaga yang dilakukan oleh lembaga penyiaran swasta, serta bagaimana peran pemerintah terhadap persoalan penyiaran ini. Dimaksudkan dengan siaran iklan niaga adalah mata acara yang memperkenalkan, memasyarakatkan dan atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran dengan mempengaruhi konsumen atau khalayak sasaran agar menggunakan produk yang ditawarkan, yang disiarkan melalui lembaga penyiaran dengan imbalan (Pasal 1 butir 14).

Pihak yang paling berkepentingan dengan siaran iklan niaga ialah lembaga penyiaran swasta, karena siaran iklan niaga merupakan sumber pembiayaan bagi lembaga penyiaran swasta seperti diatur pada Pasal 15 ayat (1). Lembaga penyiaran swasta adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya khusus menyelenggarakan siaran radio atau siaran televisi (Pasal 11 ayat 1). Undang-undang Penyiaran bahkan mengatur juga struktur organisasi bagi lembaga penyiaran swasta tentang penetapan pemimpin dan penanggung jawab penyelenggaraan penyiaran dalam Pasal 19 ayat (1), yang mencakup :

- a. pemimpin umum;
- b. penanggung jawab siaran;
- c. penanggung jawab pemberitaan;
- d. penanggung jawab teknik;
- e. penanggung jawab usaha.

Batasan-batasan mengenai materi siaran iklan niaga, dicoba untuk diatur dalam Undang-undang ini melalui Pasal 42 khususnya ayat 2 sebagai berikut :

Pasal 42

- (2) Siaran iklan niaga dilarang memuat:
- a. promosi yang berkaitan dengan ajaran suatu agama atau aliran tertentu, ajaran politik atau ideologi tertentu, promosi pribadi, golongan, atau kelompok tertentu;
 - b. promosi barang dan jasa yang berlebih-lebihan dan yang menyesatkan, baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keasliannya.
 - c. iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok;
 - d. hal-hal yang bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat.
- (4) Materi siaran iklan niaga yang akan disiarkan melalui televisi harus memperoleh tanda lulus sensor dari Lembaga Sensor Film.

Sedangkan mengenai pengendalian terhadap penyiaran, terdapat 2 (dua) peran yang dijalankan oleh Pemerintah yakni pemerintah secara langsung melakukan pembinaan dan pengendalian sebagaimana diatur pada Pasal 56, dan membentuk Badan Pertimbangan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N) yang difungsikan untuk mendampingi Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan Pengendalian. Pengaturan seperti ini, menunjukkan tumpang tindih dari peran pemerintah terhadap pengendalian penyiaran. Ada ketakutan dari Pemerintah bila fungsi pengendalian itu diberikan secara mutlak kepada BP3N, pemerintah masih memandang perlu untuk melakukan pengendalian secara langsung.

Apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam penyiaran, undang-undang ini mengatur pula sanksi yang dapat diberikan kepada pihak yang melanggar. Jenis sanksi yang dimungkinkan dapat dijatuhkan bisa sanksi administratif maupun sanksi pidana. Pada pelanggaran penyiaran iklan niaga khususnya pasal 42 ayat (2) huruf b, huruf c,

huruf d dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 9 (sembilan) bulan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sebagaimana bunyi pasal 74 dari Undang-undang Penyiaran.

Penggunaan iklan yang menyesatkan untuk memperkenalkan produk barang bahkan memakai sarana media televisi yang sangat luas jangkauannya dalam beriklan, sebenarnya dapat dipandang sebagai suatu usaha persaingan yang tidak jujur atau curang. Namun fakta demikian, ternyata tidak terumuskan secara eksplisit dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang No. 5 tahun 1999 hanya pada pasal 1 butir 6 menyatakan Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Pengaturan lebih jelas dan lengkap mengenai persoalan iklan yang menyesatkan dibandingkan dengan aturan-aturan hukum sebelumnya, terdapat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Undang-undang ini, diatur mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya yang dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen, kewajiban yang diemban, dan tanggung jawab dari pelaku usaha. Salah satu perbuatan yang dilarang oleh Undang-undang ini adalah dilarang pelaku usaha menawarkan, mempromosikan, mengiklankan secara tidak benar atau menyesatkan yang berkaitan :

- secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan atau jasa lain;

- menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap, menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti;
- harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.(Pasal9 jo Pasal 10)

Larangan untuk mengiklankan yang bersifat menyesatkan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah lebih dipertegas lagi terhadap produk obat, obat tradisional, suplemen, makanan (minuman) melalui ketentuan Pasal 13. Patut dipertanyakan implementasi dari bunyi pasal 13 undang-undang ini setelah diberlakukan hampir satu tahun setelah diundangkan, jika dikaitkan dengan fakta iklan makanan ringan untuk anak-anak yang disiarkan di televisi cenderung menjanjikan hadiah bagi pembelinya.

Selain perincian tentang perbuatan tertentu yang dilarang bagi pelaku usaha, Undang-undang tersebut memperluas pula pihak-pihak yang dapat dipertanggungjawabkan apabila terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian pada konsumen, yakni pelaku usaha periklanan. Pelaku usaha periklanan memang cukup sulit untuk dituntut pertanggungjawabannya, apabila konsumen mengalami kerugian setelah membeli atau mempergunakan produk tertentu yang dihasilkan oleh pihak produsen melalui korporasinya. Hal ini dikarenakan posisi mereka yang tidak berhubungan langsung dengan konsumen, sehingga mereka beranggapan kalau terjadi kerugian pada konsumen bukan karena kesalahan mereka. Tetapi anggapan demikian secara hukum dihapus melalui pasal-pasal dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, sebagai berikut :

Pasal 17

- (1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :
- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau jasa, serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
 - d. tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
- (2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Pertanggungjawaban dari pelaku usaha periklanan semakin dipertegas dengan Pasal 20 yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pelaku usaha periklanan tidak hanya bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi melainkan juga segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Jelas melalui bunyi pasal 20, menutup celah bagi pelaku usaha periklanan untuk lepas dari tanggungjawab atas kerugian yang dialami konsumen.

Berkaitan dengan Pasal 20 tersebut, dalam Pasal 22 jo Pasal 28 dari Undang-undang Perlindungan Konsumen menyatakan pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana pada Pasal 20 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian. Hal ini berarti dianutnya sistem pembuktian terbalik, meskipun tidak berlaku penuh karena masih dimungkinkannya bagi jaksa untuk membuktikan kesalahan pelaku kejahatan.

Undang-undang Perlindungan Konsumen dalam pasal-pasal lainnya menyebutkan "janji-janji" perlindungan bagi konsumen, berupa :

- pengajuan gugatan dapat dilakukan perseorangan, kelompok konsumen atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang berkompeten, dan pemerintah sendiri kepada lembaga peradilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- penyelesaian sengketa di luar peradilan yang dapat diajukan kepada BPSK ;
- pemberian ganti kerugian bagi konsumen dari pelaku usaha (produsen, pedagang, dan pelaku usaha periklanan);
- pemberian ganti kerugian dapat langsung digabungkan dengan penerapan sanksi administratif oleh BPSK;
- penyelesaian secara cepat terhadap gugatan yang diajukan;
- sanksi pidana denda dan pidana tambahan yang cukup berat bagi pelaku usaha, apabila melanggar aturan-aturan Undang-undang Perlindungan Konsumen ini.

Penulis berpendapat semua hal diatas yang diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen merupakan "janji-janji", karena masih perlu waktu untuk melihat keefektifan implementasi pasal-pasal tersebut. Dikemukakan di sini, hal pembentukan BPSK di setiap Daerah Tingkat II jelas bukan pekerjaan yang mudah, serta jika dikaitkan dengan masalah Sumber Daya Manusia, anggaran, sarana, dan prasarananya. Selain itu, adanya jaminan penyelesaian secara cepat gugatan yang diajukan melalui ketentuan Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58 Undang-undang ini, dapat dipastikan akan berbenturan dengan prioritas penanganan kasus yang ditangani oleh aparat penegak hukum. Kecenderungan sangat besar prioritas kasus yang ditangani oleh aparat penegak hukum masih pada kasus kejahatan konvensional, masih kurang perhatian

pada kasus-kasus kejahatan yang berdimensi baru termasuk kejahatan di bidang periklanan ini.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan periklanan khususnya iklan makanan-minuman, dan obat-obatan, dalam pengimplementasiannya tidak hanya melibatkan aparat penegak hukum penyidik dari kepolisian saat dilakukannya penyidikan. Kesemua peraturan perundang-undangan di atas, menyatakan perlunya dilibatkan Pegawai Negeri Sipil tertentu sebagai penyidik (PPNS). Berdasarkan ketentuan pokok hukum pidana formalnya, hal ini memang dimungkinkan dengan berdasar pada Pasal 6 dan Pasal 7 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Ketentuan hukum di atas, dapat dinyatakan pula sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hukum bagi konsumen apabila konsumen mengalami kerugian atas iklan yang menyesatkan dari suatu produk tertentu. Tetapi jaminan kepastian hukum ini patut dipertanyakan, apakah merupakan suatu kebijakan pemerintah yang serius dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen ataukah hanya sekedar "alat" agar masyarakat memberikan nilai positif pada pemerintah.

Pertanyaan demikian mengemuka, karena Undang-undang No. 24 tahun 1997 tentang penyiaran yang dapat dinyatakan baru diberlakukan ternyata sudah mulai diotak-atik lagi untuk diganti dengan undang-undang yang baru, terutama karena adanya tuntutan dari berbagai asosiasi jurnalis/penyiar yang merasa undang-undang tentang penyiaran terlalu memberangus "demokrasi" di dunia penyiaran dengan campur tangan pemerintah yang cukup besar. Sementara Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8

tahun 1999, keefektifannya juga masih dipertanyakan terutama bagaimana tindak lanjut mengenai sarana dan prasarana yang tersedia untuk berlakunya undang-undang ini.

Meskipun tidak disangkal pula, secara substantif undang-undang perlindungan konsumen telah sesuai dengan Panduan PBB tentang Perlindungan Konsumen (Resolusi PBB No. 39/248 tahun 1985) yakni pengakuan secara hukum atas hak-hak konsumen yang dapat dipertahankan oleh konsumen untuk bisa terwujud.⁷⁴

Berkaitan dengan aturan-aturan hukum yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas kecuali KUHP secara jelas dinyatakan dapat dipertanggungjawabkannya korporasi bila timbul kerugian pada konsumen. Hal ini menunjukkan adanya perluasan pada subjek hukum, sebelumnya berdasarkan KUHP hanya mengacu kepada subjek hukum manusia. Di sini menunjukkan berlakunya asas *lex specialist derogat lex generalis*, terhadap peraturan perundang-undangan yang dipakai sebagai dasar menuntut pertanggungjawaban korporasi.

Korporasi dapat dikualifikasikan sebagai subjek yang dapat melakukan tindak pidana dan dapat dipertanggungjawabkan disamping orang (pengurus). merupakan refleksi mengenai dua hal, yakni kemampuan korporasi melakukan tindak pidana dan kemampuan korporasi untuk dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.⁷⁵

Dasar alasan dapat dipertanggungjawabkannya korporasi adalah pertama, didasarkan atas konsep *strict liability* yakni pertanggungjawaban tanpa kesalahan. Ini berarti si pembuat sudah dapat dipidana, jika ia telah melakukan perbuatan sebagaimana

⁷⁴ Zaim Saidi, "*Undang-undang Konsumen : Kado Setengah Hati*", Republika, 12 April 1999.

⁷⁵ Hamzah Hatrik, *op. cit.*, h. 7.

dirumuskan dalam undang-undang tanpa melihat bagaimana sikap batinnya.⁷⁶ Kedua, korporasi dapat dipertanggungjawabkan didasarkan pada konsep *vicarious liability* yaitu orang bertanggung jawab atas perbuatan orang lain. Konsep ini dapat diberlakukan, jika memang telah ditentukan demikian dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Dipakainya kedua konsep tersebut, dalam hal pertanggungjawaban korporasi karena relitas yang ada menunjukkan besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh aktivitas korporasi baik bagi individu, masyarakat maupun negara. Di sisi lain, melalui konsep *strict liability* dimaksudkan bahwa pembedaan korporasi dilakukan atas dasar kepentingan masyarakat dan tidak atas dasar tingkat kesalahan subjektif, serta merupakan refleksi kecenderungan untuk menjaga keseimbangan kepentingan sosial.

Ketentuan-ketentuan hukum pidana yang mengatur tentang persoalan iklan yang menyesatkan, khususnya dibidang makanan- minuman dan obat-obatan tidak dapat berdiri sendiri dalam hal berlakunya. Diperlukan dukungan dari peraturan-peraturan hukum lain yaitu peraturan-peraturan yang bersifat Hukum Administrasi Negara, terutama untuk mengetahui syarat-syarat atau batasan- batasan dalam memproduksi dan mengiklankan produk makanan-minuman, dan obat-obatan. Beberapa peraturan hukum administrasi yang sangat mendukung untuk dapat berlakunya ketentuan hukum pidana seefektif mungkin, diantaranya sebagai berikut :

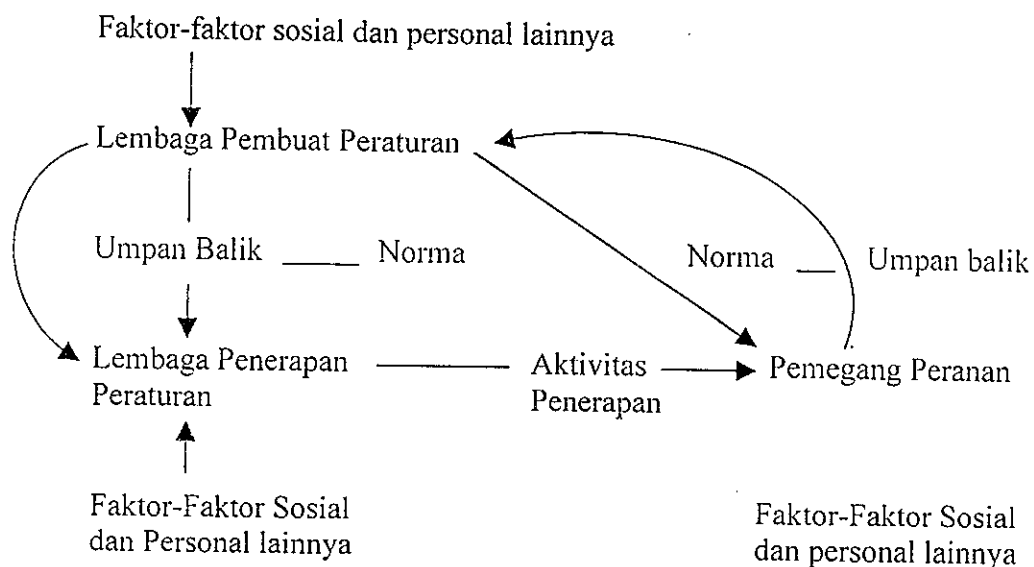
- Permenkes RI No.23 /Men.Kes/Per/II/1978 Tentang Pedoman Cara Produksi yang baik untuk makanan.
- Permenkes RI No. 79/Men.Kes/Per/III/1978 Tentang Label dan Periklanan Makanan.

⁷⁶ *Ibid*, h. 13.

- Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan RI No. 252/Men.Kes/SKB/VII/1980 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan Minuman, Kosmetika dan Alat Kesehatan.
- Instruksi Bersama Menteri Kesehatan RI dan Kepala Kepolisian RI No. 75/Men.Kes/Inst.B/II/1984 Tentang Peningkatan Hubungan Kerja Sama dalam Rangka Pengawasan dan Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Obat, Obat Tradisional, Makanan, Minuman, Kosmetika, Alat Kesehatan, Narkotika dan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan.
- Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Agama RI No. 427/Men.Kes/SKB/VIII/1985 Tentang Pencantuman Tulisan "Halal" Pada Label Makanan.
- Keputusan Direktur Jendral Pengawasan Obat dan Makanan No. 02240/B/SK/VII/91 Tentang Pedoman Persyaratan Mutu Serta Label dan Periklanan Makanan.
- Permenkes No.386 Tahun 1994 Tentang Pedoman Periklanan Obat, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman.

Berbagai pranata hukum yang menjamin dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan konsumen khususnya berkaitan dengan periklanan ini, tidak akan banyak berarti bila faktor-faktor penunjangnya tidak dapat mendukung dalam implementasinya. Robert.B. Seidman dalam hal ini menggambarkan bekerjanya suatu hukum sebagai berikut :⁷⁷

⁷⁷ Satjipto Rahardjo (II). *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, 1980, h. 27.



Pernyataan lain yang dapat dikemukakan berhubungan dengan implementasi suatu pranata hukum adalah bagaimana secara kritis dapat dilihat pelaksanaan hukum tersebut dalam proses sosial yang berlangsung di masyarakat. Dikarenakan proses sosial yang ada di masyarakat membangun suatu "konstruksi sosial" yang tidak dapat dilihat hanya dengan menyatakan "apa yang seharusnya berlaku, harus berlaku".

G. BIROKRASI DAN PENENTUAN KEBIJAKAN PEMERINTAH

Birokrasi dalam pemerintah selalu dipandang menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan, hampir selalu birokrasi pemerintah bertindak kaku, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik dengan kekuasaan yang dimilikinya, bahkan sering bertindak korup. Hal ini merupakan satu sisi penggambaran dari diterapkannya birokrasi dalam pemerintah, padahal birokrasi sebenarnya menggaris-bawahi pada kenyataan-kenyataan yang tidak dapat dihindari bahwa dalam pencapaian

sejumlah besar sasaran - seperti pemeliharaan pemerataan dan keadilan, pencapaian sasaran-sasaran pembaharuan, semuanya membutuhkan suatu *organisasi*.⁷⁸

Organisasi yang terbentuk layaknya orang dengan kepribadian yang berbeda-beda juga memiliki budaya yang berbeda pula. Budaya organisasi dapat dipandang sebagai seperangkat perilaku, perasaan dan kerangka psikologis yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi. Budaya perusahaan ada yang berwujud (dimensi fisik) seperti kebiasaan dan rutinitas orang, serta budaya perusahaan yang tidak berwujud (dimensi tersembunyi) antara lain : keyakinan orang, gagasan, harapan.⁷⁹

Budaya Organisasi berupa "budaya birokratis sektor pemerintah" sebagai akibat penerapan birokrasi dalam organisasi pemerintah dimungkinkan dapat terjadi, karena sebagian besar organisasi pemerintah memiliki karakteristik fundamental yang dapat membentuk budaya tersebut, sebagai berikut :⁸⁰

- a. Organisasi pemerintah adalah ciptaan sektor politik, berakibat pada posisi organisasi pemerintah yang berada di antara konflik kepentingan kelompok-kelompok partai. Kecenderungan yang terjadi organisasi pemerintah bersikap pasif atau tidak mau mengambil inisiatif.

⁷⁸ Peter M. Blau, *op. cit.*, h. ix.1.

⁷⁹ David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi*, dialihbahasakan oleh Abdul Rosyid dan ramelan, Penerbit PPM, Jakarta, 2000, h. 253.

⁸⁰ *Ibid.*, h. 256.

Karakteristik organisasi pemerintah dengan budaya birokasinya dapat dibandingkan dengan pernyataan Taliziduhu Ndraha bahwa organisasi dapat diamati sebagai *Living Organization* yaitu suatu organisasi merupakan *output* proses panjang di masa lalu, maupun sebagai produk proses *Organizing*.

- b. Badan pemerintah hampir semuanya diorganisir dalam bentuk hierarkhi berlapis-lapis. Dasar yang dipakai adalah aturan kepangkatan, melalui aturan ini ditentukan wewenang, kompensasi, dan peluang karier. Aturan ini juga memisahkan antara kelompok orang yang memberi perintah dan kelompok yang menjalankan perintah, respon dari pemisahan ini menjadikan pegawai pemerintah cenderung takut termasuk dalam upaya melakukan pembaruan-pembaruan.
- c. Pemerintah diorganisir secara birokratis. Pelaksanaan tugas pemerintahan dipisahkan atau dibagi-bagi secara spesifik dan diklasifikasikan. Model ini diterima sebagai suatu kebijakan dari generasi ke generasi, merupakan sesuatu yang diinginkan sebagai seharusnya dan bukan sebagai respon terhadap kondisi tertentu. Efeknya sudah dapat dipastikan, orang terikat dalam mesin birokratis monoton, menjadi tidak imajinatif dan tidak responsif.
- d. Organisasi pemerintah biasanya memiliki monopoli atau hampir monopoli. Mereka biasanya mendapati tekanan kecil dari pihak luar, terutama masyarakat yang membutuhkannya. Akibatnya orang-orang dalam organisasi pemerintah lebih mengkhawatirkan anggaran dan kepangkatan mereka serta status birokratis daripada memikirkan cara-cara memperbaiki hasil.

Faktor-faktor politik, hierarkhi, dan monopoli tersebut, akhirnya menumbuhkan budaya organisasi di mana penghuninya :

- a. saling menyalahkan orang lain, baik di dalam maupun luar, dan tidak mengambil tanggung jawab atau bertindak untuk menyelesaikan permasalahan;
- b. hidup dalam ketakutan membuat kesalahan, dan bukannya berusaha berinovasi;
- c. menerima prestasi seadanya, bukan secara kreatif mencoba meraih keunggulan; dan

d. menentang perubahan daripada menyesuaikan terhadapnya.⁸¹

Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer menyatakan pula bahwa seharusnya proses sosial dalam birokrasi yang berlangsung tidak mengakibatkan suatu organisasi menjadi kaku serta menolak perubahan, justru dengan proses-proses sosial tersebut dapat menyempurnakan struktur dan kegiatan birokrasi yang membuat organisasi lebih leksibel dan tanggap terhadap kondisi-kondisi yang berubah-ubah.⁸²

Sementara menurut Lee sebagaimana yang dikutip oleh Soesilo Zauhar birokrasi dari perspektif derajat keterbukaan dapat diklasifikasikan ke dalam birokrasi terbuka, tertutup, dan campuran. Derajat keterbukaan suatu birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi, kebebasan kelompok lain untuk memasuki jajaran eselon birokrasi tingkat menengah dan tingkat tinggi serta derajat kesediaan birokrasi untuk mendistribusikan kekuasaannya pada kelompok lain. Dari sudut pandang derajat keterbukaan ini, maka akan nampak derajat kepekaan birokrasi terhadap perubahan yang terjadi.⁸³

Birokrasi pemerintah yang sudah terlanjur dicap "sebagai organisasi yang bobrok" oleh para pihak di luar birokrasi tersebut, mencakup pula kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah dalam situasi organisasi yang seperti itu. Dipandang sangat penting untuk dilakukan suatu perubahan yang bersifat pembaruan terhadap organisasi dan birokrasi pemerintah, pembaruan yang dimaksud adalah transformasi sistem dan

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Peter M. Blau, *op. cit.*, h. 71.

⁸³ Soesilo Zauhar, *Reformasi Administrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, h. 48-49.

organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi.⁸⁴

Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, dan budaya, sistem dan organisasi pemerintah. Beranjak dari transformasi yang dilaksanakan, maka pembaruan nantinya akan menggantikan sistem birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha yakni menggunakan sumber daya yang ada dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Pembaruan juga dapat membuat pemerintah siap untuk menghadapi tantangan-tantangan yang belum bisa diantisipasi.⁸⁵

Max Weber mengemukakan pendapatnya seperti dikutip oleh **David Osborne** dan **Peter Plastrik** bahwa dengan prinsip-prinsip pembaruan yang dilakukan, maka akan terbentuk birokrasi-birokrasi baru yaitu :

- a. Birokrasi sentralisasi dan hierarkhis: "Birokrat profesional... hanyalah sekrup dalam mesin yang terus bergerak yang memberikan sebuah rute perjalanan yang pasti baginya."
- b. Birokrasi dituntun oleh aturan: "yaitu, oleh hukum atau peraturan-peraturan administratif yang stabil, yang mencakup semua hal".
- c. Birokrasi terstandardisasi dan impersonal, memberikan perlakuan atau pelayanan yang sama kepada semua orang.
- d. Birokrasi menggunakan proses-proses administratif untuk mencapai tujuan mereka.
- e. Birokrasi memilih staf berdasarkan ujian, bukan kriteria subjektif.⁸⁶

⁸⁴ David Osborne, *op. cit.*, h. 16-17.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, h. 20.

Birokrasi berdasarkan kajian di atas, seharusnya dapat menghasilkan sesuatu yang baik dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan. Organisasi pemerintah dengan birokrasinya jelas mempunyai tujuan akhir menciptakan dan memberikan kemakmuran yang adil dan merata kepada masyarakat, melalui penetapan kebijakan yang rasional sesuai kepentingan masyarakat, pelaksanaan kebijakan yang terkoordinasi, pelayanan semaksimal mungkin yang memuaskan bagi masyarakat.

Pembagian tugas, pelaksanaan tugas berdasarkan "spesialis" tertentu bukan menjadi hambatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, justru bagaimana dengan pembagian tugas tersebut dapat lebih mempermudah merumuskan kebijakan yang rasional dan bukan kebijakan yang "simbolik" dari pemerintah. Kebijakan pemerintah dalam merumuskan peraturan perundang-undangan beserta tindak lanjut implementasi dari peraturan tersebut, dimaksudkan bukan hanya untuk menarik simpatik masyarakat untuk kepentingan politik tertentu.

Pelimpahan wewenang kepada instansi atau departemen khusus untuk menangani tugas pemerintahan tertentu, tidak menjadikan masing-masing instansi/departemen menjadi "lebih berkuasa" dibandingkan instansi lainnya. Tetapi bagaimana pula situasi demikian dapat diolah, sehingga pelaksanaan tugas tersebut menjadi lebih efektif dengan koordinasi yang dilakukan. Dapat dihindarkan saling menyalahkan atau saling melempar wewenang antar aparatur pemerintah, berakibat terbengkalainya pencapaian tujuan akhir dari organisasi pemerintah. Secara mendasar, ungkapan kasar yang menyatakan "birokrasi sebagai sistem yang dirancang orang jenius, tetapi untuk dijalankan oleh orang tolol" dapat diupayakan untuk dihindari.

H. LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT (YAYASAN LEMBAGA KONSUMEN) DALAM UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PERIKLANAN YANG MENYESATKAN

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Non-Governmental Organizations (NGOs) merupakan suatu bentuk organisasi gerakan sosial yang bukan bagian dari organisasi pemerintah, serta pendiriannya bukan sebagai hasil dari persetujuan antarpemerintah. Perkembangan LSM sebagai gerakan sosial di Indonesia pada akhir tahun 1960-an dan di awal 1970-an jumlahnya masih relatif sedikit, hanya ada sedikit sekali gerakan sosial dan kelompok nonpemerintah yang secara aktif memiliki kepedulian dan kemampuan untuk menangani masalah-masalah pembangunan. Namun saat ini, dalam waktu kurang dari tiga dasawarsa, telah berkembang menjadi 3.000 kelompok LSM dan organisasi semacamnya yang tersebar di pelbagai wilayah Indonesia.⁸⁷

Keterlibatan LSM secara umum pada awal perkembangan di tahun 1970-an, mempunyai keterkaitan dengan kritisme atas strategi pembangunan dan merupakan reaksi bagi pendekatan pemerintah terhadap pembangunan yang dianggap tidak memadai. Hal mana pendekatan pembangunan didasarkan pada kerangka Modernisasi yang menerapkan model pembangunan pertumbuhan. Asumsi yang diajukan bahwa industrialisasi yang cepat dan perluasan sektor modern adalah jawaban terbaik bagi kebutuhan pembangunan ekonomi yang cepat.

⁸⁷ Mansour Fakih, *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, h. 3-5.

Kebijakan penggunaan ideologi dan paradigma developmentalisme dalam melakukan pembangunan pemerintah, dipandang oleh gerakan LSM telah mengalami kegagalan untuk memperkembangkan pembangunan secara efektif atau menaikkan standar hidup kaum miskin.⁸⁸ Tetapi gerakan LSM baru sebatas mencoba "memperbarui" dan mengajukan reaksi terhadap metodologi dan praktik pembangunan, tanpa mempertanyakan ideologi dan paradigma Developmentalisme, serta asumsi dasar Modernisasi. Selain itu, LSM tidak memperkenalkan pula paradigma pembangunan alternatif yang radikal.

Dalam perkembangan selanjutnya, baik dikarenakan faktor perkembangan jumlah maupun bentuk aktivitas gerakan LSM, maka diupayakan untuk dilakukan topologi LSM Indonesia, sebagai berikut :

1. Konformisme

Tipe pertama, yakni "konformis" merupakan aktivitas LSM yang didasarkan kepada paradigma bantuan karitatif atau mereka yang berorientasi pada proyek dan bekerja sebagai organisasi yang menyesuaikan diri dengan sistem dan struktur yang ada. Motivasi utama bagi program dan aktivitas mereka adalah menolong rakyat dan didasarkan pada niat baik untuk membantu mereka yang membutuhkan. Pendekatan yang dikembangkan oleh tipe ini adalah pengembangan masyarakat yang bersifat partisipatif.

2. Perspektif "Reformis"

Klasifikasi kedua adalah pemikiran yang didasarkan pada ideologi Modernisasi dan Developmentalisme. Paradigma ini hampir dianut oleh 80% gerakan LSM. Tema utama gerakan LSM adalah perlunya meningkatkan partisipasi rakyat dalam pembangunan dan pemberantasan terhadap korupsi yang dipandang sebagai sebab dari semua "keterbelakangan". Pada dasarnya Developmentalisme diterima sebagai konsep dasar dan paradigma, sementara yang menjadi masalah adalah pendekatan dan metodologi, yaitu pendekatan pembangunan pemerintah lebih dari "atas ke bawah"

⁸⁸ *Ibid.*, h. 101-102.

dan "non-partisipatif". Maka tugas utama LSM adalah menjadi fasilitator, yakni memfasilitasi rakyat dalam meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan "sikap" agar menjadi lebih "modern", sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam pembangunan.

3. Perspektif Transformatif

Tipe ketiga ini merupakan tipe alternatif terhadap dua pendekatan sebelumnya. Sesungguhnya, sangat sedikit aktivis LSM yang benar-benar dapat digolongkan memiliki perspektif transformatif. Salah satu ciri perspektif ini adalah mempertanyakan paradigma Developmentalisme yang ada dan ideologi yang tersembunyi di dalamnya, dan berusaha menemukan paradigma alternatif yang akan mengubah struktur dan super struktur yang menindas rakyat serta membuka kemungkinan bagi rakyat untuk mewujudkan potensi kemanusiaannya. Paradigma alternatif berusaha mendorong ke arah terciptanya struktur dan superstruktur yang memungkinkan bagi rakyat untuk mengontrol cara produksi dan mengontrol produksi informasi dan ideologi mereka sendiri. Aktivitas LSM dalam program jangka panjang adalah berupaya menumbuhkan kesadaran kritis melalui cara pendidikan.⁸⁹

Berpijak dari paparan mengenai perkembangan LSM secara umum di Indonesia, maka bila kita melihat keberadaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen tidak terlepas dalam kerangka perkembangan di atas. Kalau dikaitkan dengan awal pendirian YLKI pada tanggal 26 Juli 1973, maka dapat dinyatakan bahwa YLKI dapat diklasifikasikan sebagai LSM yang berparadigma Reformis.

Namun dalam perkembangan aktivitas dari YLKI, nampak terjadi pergeseran dalam paradigma ke arah paradigma transformatif yang dianut oleh YLKI seperti dinyatakan oleh Zumrotin Kasru Susilo mantan ketua YLKI dalam makalahnya bahwa program-program pengembangan pendidikan dan penyuluhan konsumen yang dilakukan YLKI adalah mengenai perlunya masyarakat menjadi "konsumen yang kritis". Setiap kali

⁸⁹ *Ibid.*, h. 121-136.

melakukan aktivitas memanfaatkan/mengkonsumsi barang maupun jasa harus berpijak pada prinsip "kebutuhan" dan bukan "keinginan". Prinsip ini juga harus dilengkapi dengan kemampuan menjatuhkan pilihan yang tepat pada merk yang akan dibeli.⁹⁰

Terjadinya pergeseran paradigma dari Yayasan Konsumen sebagai suatu gerakan LSM, nampak pula dalam AD/ART pendirian Yayasan Lembaga Advokasi Konsumen (Yalakos) dari LBH Surabaya pada bagian usaha/kegiatan yang direncanakan :

- a. melakukan proses pendampingan dan penyadaran masyarakat yang selama ini menjadi korban ketimpangan hubungan produsen-konsumen. Khususnya secara ekonomis-politis tidak mampu;
- b. melakukan publikasi yang dipandang perlu guna penyebarluasan informasi pada konsumen;
- c. menyelenggarakan seminar, diskusi, penelitian, dan pengkajian kebijakan yang dipandang mempunyai dampak strategis dalam upaya pengembangan sumber daya konsumen, serta pembentukan kebijakan "alternatif" yang mampu menciptakan pola hubungan konsumen dan produsen yang lebih adil dan manusiawi.

Peranan YLKI tidak hanya melakukan penyadaran secara kritis kepada konsumen dalam upaya perlindungan konsumen, YLKI sebagai LSM berperan pula untuk membantu konsumen agar tidak dirugikan dari dampak negatif periklanan. Peran yang diambil oleh YLKI adalah sebagai sosial kontrol terhadap iklan-iklan yang beredar, diharapkan melalui peran tersebut dapat dipakai sebagai dasar untuk melakukan tuntutan-tuntutan terhadap iklan-iklan yang jelas mengelabui konsumen.⁹¹

⁹⁰ Zumrotin Kasru Susilo, *Makalah "Peran Lembaga Pengawasan Periklanan Dalam Rangka Perlindungan Konsumen"*, disampaikan pada Simposium Nasional Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994, h. 1.

⁹¹ *Ibid*, h. 4.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam bab ini disajikan pembahasan mengenai hasil penelitian disesuaikan dengan permasalahan penelitian yang telah terumuskan sebelumnya. Dalam melakukan penelitian, kenyataan yang dihadapi dalam upaya memperoleh data tidak selalu seperti yang diharapkan. Beberapa kendala yang ditemui saat melaksanakan penelitian dipandang sebagai situasi kondisi yang harus dihadapi. Penelitian dilaksanakan saat proses reformasi baru dimulai, sehingga terdapat dua situasi yang muncul yakni kesiapan menerima keterbukaan atau sebaliknya mempertahankan ketertutupan dalam benteng "birokrasi".

Birokrasi yang harus dihadapi, ternyata tidak hanya birokrasi pemerintah atau aparat penegak hukum dengan "budaya birokrasi" yang ada. Dalam bidang non-pemerintah ternyata ditemukan pula birokrasi yang bersifat "pelemparan wewenang", yaitu pada operasional penyiaran televisi swasta.

Penyiaran di televisi swasta dengan sistem relay di daerah, saat akan diteliti menyatakan bahwa semua kewenangan dan kebijakan yang menentukan adalah kantor pusat di Jakarta sedang daerah hanya meneruskan penyiarannya saja. Situasi demikian, mengharuskan penelitian terhadap televisi swasta dilakukan di Jakarta. Kenyataannya menurut kebijakan kantor pusat Jakarta, sebenarnya stasiun yang berada di daerah khususnya Surabaya "berwenang" mengeluarkan informasi berkaitan dengan masalah

yang diteliti dan tidak harus dilakukan di Jakarta.⁹² Peniruan "budaya birokrasi pemerintah" seperti ini semestinya tidak terjadi di sektor swasta. Sektor swasta dengan organisasi dan budaya organisasinya lebih mengedepankan insting wirausaha, meningkatkan produktivitas dan efektivitas, dibandingkan insting birokratis dalam pikiran dan hati semua pegawai.⁹³ Tuntutan terhadap hal itu kepada pihak TV lebih besar, terutama bila dikaitkan dengan image perusahaan yang dibangun berdasarkan pandangan dan penilaian dari masyarakat.

Penelitian kualitatif yang dilaksanakan dengan menggunakan prinsip "bola salju" yang menggelinding, diupayakan secara maksimal untuk dilakukan. Akan tetapi harus diakui penerapan prinsip ini, sangat sulit dilakukan terhadap "organisasi dan birokrasi" yang dijalankan oleh instansi pemerintah maupun aparat penegak hukum, meliputi kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Lembaga-lembaga penegak hukum tersebut mempunyai kecenderungan bahwa tiap individu yang berada didalamnya mewakili "satu suara, satu wajah" dari organisasinya, sehingga untuk memperoleh informasi tentang masalah yang diteliti berkaitan dengan peran aparat penegak hukum, dipandang "cukup" diwakili oleh satu individu saja dengan pemberian "surat disposisi".

⁹² Hasil wawancara dengan Pihak Humas SCTV Jakarta.

⁹³ Osborne dan Plastrik, *op. cit.*, h. 241.

Peniruan ini dimungkinkan terjadi melalui proses belajar (*learning proses*) sebagaimana dinyatakan oleh Taliziduhu Ndraha dalam bukunya *Budaya Organisasi* h. 103, bahwa Budaya diproses secara sadar menurut proses belajar dari pengalaman, keberhasilan dan kegagalan organisasi lain. Proses belajar berlangsung melalui peniruan atau ikut-ikutan, pengkondisian atau rekayasa, dan pembuktian. Sementara menurut Shaun Tyson dan Tony Jackson dalam bukunya *Perilaku Organisasi* mengemukakan, kalau organisasi komersial telah tumbuh menyerupai birokrasi pemerintah, dengan sifatnya yang "impersonal" dan menuntut adanya ketaatan terhadap aturan kerja yang berupa kesatuan kontrol berbentuk piramida hierarki maupun dari adanya pembagian kerja.

Kondisi demikian sesuai dengan pernyataan dari **Peter M. Blau** bahwa terdapat mitos-mitos atau ideologi-ideologi birokratis tertentu yang merupakan bagian integral pada hampir semua organisasi besar. Ideologi-ideologi birokratis merupakan nilai-nilai yang diakui bersama yang mengidentifikasikan keseluruhan keanggotaan dengan pengaturan-pengaturan tradisional di dalam suatu organisasi. Di mana metode-metode tradisional ini, jarang dipertanyakan dan cenderung dianggap terutama sebagai cara-cara terbaik akhirnya sebagai tradisi-tradisi suci yang tidak boleh dilawan. Ideologi organisasional yang kuat mencegah dipertanyakannya pengaturan-pengaturan tradisional, sebagaimana juga kerangka kewenangan yang terpusat.⁹⁴

Sementara penelitian terhadap instansi pemerintah yang berkaitan dengan persoalan yang diteliti, situasi yang dihadapi adalah birokrasi berupa "pengkotak-kotakan" tugas dan wewenang dalam bagian-bagian atau spesialis tertentu dari organisasinya. Pengawasan secara umum tentang produk obat dan makanan-minuman berada di tangan Balai POM, pengawasan ini kemudian dipersempit lagi dalam seksi-seksi pada struktur organisasinya. Pelaksanaan tugas dari seksi-seksi itu, dibagi dalam beberapa tim pelaksana tugas di antaranya pembentukan tim yang melaksanakan pengawasan terhadap iklan makanan-minuman dan obat-obatan.

Fakta di atas terdapat kesesuaian dengan apa yang diungkapkan pula oleh **David Osborne** dan **Peter Plastrik** yakni Pemerintah memang diorganisir secara birokratis

⁹⁴ Blau, *op. cit.*, h. 72-78.

berupa pelaksanaan tugas yang dipisahkan atau dibagi-bagi secara spesifik dan diklasifikasikan.⁹⁵

Pencarian informasi dengan menggunakan prinsip "bola salju" menggelinding secara maksimal dapat diterapkan terhadap informan konsumen akhir. Pada akhirnya sampai tidak dapat diperoleh informasi lagi, karena tidak ditemukannya makna baru atau yang lain yang didasarkan atas informasi dari 25 orang konsumen akhir. Pembahasan secara jelas berupa analisis mengenai informasi-informasi yang diperoleh dari informan, serta dipergunakan sebagai data dalam penelitian disajikan pada sub bab-sub bab berikut ini.

A. REALITAS IKLAN YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA TELEVISI

A.1. Struktur Organisasi Dan Periklanan Di Media Televisi

Kehadiran televisi swasta yang berjumlah 4 (empat) di samping TVRI, menimbulkan tingkat persaingan yang cukup tinggi antar TV swasta tersebut. Persaingan muncul terutama dalam upaya memperoleh pemasukan dari iklan, karena harus diakui pendapatan dari iklan merupakan pendukung dana terbesar untuk biaya operasional bagi TV swasta.⁹⁶ Dalam upaya menjaring iklan, pihak TV swasta dituntut semakin kreatif dan inovatif untuk merancang acara-acara yang akan ditayangkannya. Semakin menarik acara yang ditayangkan oleh suatu TV swasta, maka akan semakin besar iklan yang dapat

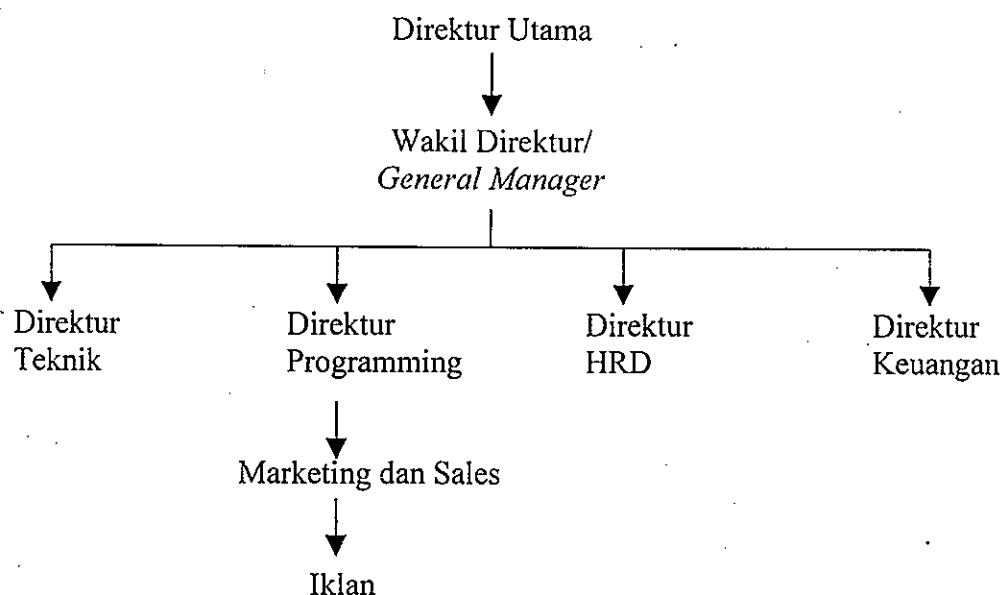
⁹⁵ Osborne dan Peter Plastrik, *op. cit.*, h. 255.

⁹⁶ Pihak Humas 4 (empat) stasiun TV Swasta, Wawancara, Jakarta, 15-18 Juni 1998.

dijaring. Di sisi lain, melalui penayangan yang menarik dari pihak TV akan mendapatkan tempat tersendiri dari masyarakat.

Berdasarkan data yang diperoleh dalam penelitian berasal dari 25 orang konsumen akhir nampak bahwa TV swasta yang paling banyak dipilih untuk ditonton adalah RCTI sedangkan pilihan berikutnya adalah Indosiar, SCTV, TPI dan ANTEVE.

Alasan pemilihan masyarakat terhadap TV swasta tertentu, terutama didasarkan kepada format acara yang ditayangkan oleh pihak TV. Format acara yang ditawarkan oleh pihak TV tidak cukup hanya menarik untuk ditonton oleh masyarakat, tetapi bagaimana acara tersebut mempunyai nilai jual yang cukup tinggi sehingga dapat menjaring iklan sebanyak-banyaknya. Semua aspek ini dapat dicapai oleh pihak TV swasta, melalui suatu struktur organisasional yang bekerja secara profesional. Struktur organisasi dari 4 (empat) stasiun TV swasta secara umum dapat digambarkan dengan bagan sebagai berikut:



Bagan struktur organisasi dari 4 (empat) stasiun TV swasta ditampilkan dalam satu bagan, karena memang model struktur organisasinya terdapat kesamaan dan letak perbedaannya hanya pada pemakaian istilahnya saja. Sementara tugas dan kewenangan masing-masing bagian dapat dinyatakan terdapat kesamaan pula.⁹⁷

Struktur organisasi yang dipakai oleh TV-TV swasta, apabila dikaitkan dengan pengaturan tentang struktur organisasi bagi lembaga penyiaran swasta dalam pasal 19 ayat (1) UU No. 24 Tahun 1997 terdapat perbedaan.

Ketentuan Undang-undang memisahkan penanggung jawab siaran dan pemberitaan, sementara struktur organisasi yang ada dan telah berlangsung selama ini menggabungkan penanggung jawab kedua bidang tersebut ke dalam satu bagian, berada di bawah tanggung jawab Direktur Programming. Adanya Perbedaan ini menurut kalangan TV Swasta tidak perlu dilakukan suatu restrukturisasi organisasi untuk menyesuaikan dengan ketentuan Undang-undang, karena yang terpenting sudah secara jelas departemen yang bertanggung jawab atas kedua hal tersebut.⁹⁸

Berdasarkan bagan struktur organisasi tersebut, penanganan terhadap masalah iklan berada pada bagian marketing dan sales yang langsung dibawah kewenangan direktur programming. Diletakkannya iklan dalam kewenangan direktur programming,

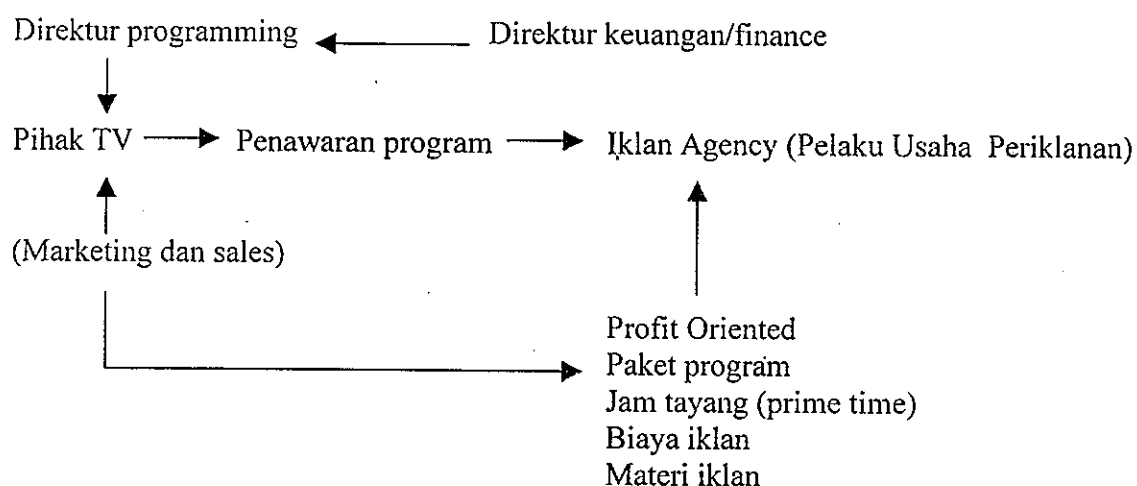
⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

Shaun Tyson dan Tony Jackson, h. 187-188. Struktur organisasi selalu terkait erat dengan strategi dan bersifat dinamis. Struktur organisasi dapat menentukan strategi mencapai tujuan organisasi. Struktur organisasi tidak bersifat statis, tetapi berubah dalam menanggapi tekanan dari dalam dan dari luar organisasi.

karena ada keterkaitan erat antara program acara dari TV swasta dengan pihak pengiklan yang akan dijangkau oleh TV.

Namun untuk penentuan iklan apa saja yang akan ditayangkan oleh pihak TV, ditentukan secara lintas bagian antara direktur programming dengan direktur keuangan. Diperlukannya suatu keputusan yang bersifat lintas bagian, sebab terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi diterima dan ditayangkannya suatu iklan. Proses penentuan iklan tersebut digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



Dari wawancara yang dilakukan terhadap pihak TV (terwakili oleh pihak Humas), ternyata pertimbangan pada kepentingan mendapatkan keuntungan menjadi alasan yang utama dari pihak TV. Sedangkan posisi tawar dari pihak Agency (Biro iklan) berusaha menyeimbangkan kepentingan pihak TV melalui upaya memperoleh jam tayang saat *prime time* dengan biaya seminimal mungkin dalam suatu proses tawar menawar.

Pertimbangan mengenai materi iklan yang akan ditayangkan, kecenderungan dari pihak TV tidak melakukan sensor dan menerima sepenuhnya dari pihak agency. Apabila

iklan memang berasal dari pihak agency maupun langsung dari pemasang iklan (pemegang produk - misal : unilever). Materi iklan dari pihak agency maupun langsung dari pemasang iklan tidak disensor oleh pihak TV, karena pihak TV memandang kalau iklan tersebut telah mendapatkan Tanda lulus Sensor (TLS) dari Lembaga Sensor Film (LSF) maka iklan tersebut dipandang telah layak untuk ditayangkan. Selain itu, pihak TV memandang pihak agency dan pihak pengiklan lebih profesional dengan mengenal produk yang diiklankan.

Materi iklan dimungkinkan pula dibuat sendiri oleh pihak TV, kalau pihak TV mempunyai Rumah Produksi (*Production House*). Pembuatan didasarkan atas pesanan dari pihak pemasang iklan secara langsung, hal ini kebanyakan dipilih untuk dilakukan oleh pemasang iklan karena dapat menekan biaya promosi yang dikeluarkan. Proses pembuatan iklan oleh rumah produksi TV swasta dengan proses penayangannya oleh pihak TV tersebut, ditawarkan dalam satu paket.⁹⁹

Melihat tidak ada penyensoran yang dilakukan oleh pihak TV atas materi iklan yang disiarkannya, dijadikan "alat" bagi pihak TV untuk berlindung dari tuntutan hukum sebagaimana yang telah diatur dalam UU Penyiaran pada pasal 74. Pihak TV tidak dapat dipertanggungjawabkan terhadap iklan yang dipandang menyesatkan karena iklan tersebut telah mendapatkan tanda lulus sensor.

⁹⁹ Ghufon (Humas Indosiar), Wawancara, Stasiun TV Indosiar, Jakarta, 15 Juni 1998.

A.2. Konsumen Dan Siaran Iklan Niaga Di Televisi

Penayangan iklan secara keseluruhan melalui media TV berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap konsumen akhir, ternyata dipandang cukup bermanfaat bagi konsumen. Hal ini dinyatakan oleh 76 % atau 19 orang informan dari konsumen akhir, sementara 24% atau 6 orang informan menyatakan kurang bermanfaat. Alasan yang dikemukakan oleh konsumen bahwa iklan cukup bermanfaat dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Dapat diketahui wujud/bentuknya.
2. Dapat diketahui cara dan kegunaannya.
3. Dapat diketahui hasil akhirnya.
4. Praktis sebagai dasar pertimbangan untuk membeli.

Sedang 6 (enam) orang yang menyatakan kurang bermanfaat memberikan alasan yang beragam, antara lain iklan hanya berisi kebohongan dengan menunjukkan kebaikan-kebaikan dari produk tersebut, iklan terlalu menonjolkan model iklannya sehingga mengabaikan sasaran yang akan dituju, serta iklan hanya merupakan pengolahan gambar yang menarik sering tidak menunjukkan yang sebenarnya.

Perbedaan alasan yang muncul dari pernyataan konsumen, setidaknya harus adanya pengaruh faktor internal dan eksternal pada diri pihak konsumen. Faktor internal tentunya berkaitan dengan pribadi individu masing-masing konsumen. Sedang faktor eksternal yang mempengaruhi, sangat erat kaitannya dengan keberadaan televisi swasta tersebut yakni antara lain program acara yang ditawarkan oleh pihak TV kepada masyarakat, jam penayangan iklan di TV, dan penampilan iklan itu sendiri.

Faktor-faktor tersebut dicoba untuk dijelaskan berdasarkan wawancara yang dilakukan, sehingga dapat menunjukkan pengaruh antara faktor-faktor tersebut dengan pandangan konsumen mengenai realita iklan khususnya iklan obat-obatan dan makanan-minuman. Faktor internal yang melibatkan komponen kognisi dan afeksi dari seseorang cukup mempengaruhi konsumen dalam memandang realitas iklan di TV, sehingga memunculkan tingkat pemahaman yang berbeda dari konsumen atas iklan yang ditayangkan di TV.

Setelah konsumen berada di tahap pemahaman mengenai persepsi dan perasaan dalam dirinya atas objek yang dilihat/diamati, maka konsumen akan mencapai kesiapan untuk bersikap terhadap objek tersebut. Keputusan akan membeli atau tidak suatu produk tertentu, tidak dapat dipisahkan dari faktor eksternal. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya terdapat 3 (tiga) faktor eksternal, faktor yang cukup besar pengaruhnya terhadap sikap konsumen adalah penampilan iklan suatu produk yang ditayangkan melalui media televisi.

Tampilan iklan melalui media TV yang didukung dengan kemajuan bidang komputer, membuat suatu iklan begitu sangat menarik dan komunikatif dengan konsumen. Kemajuan bidang komputer dimanfaatkan dalam pembuatan iklan untuk pengolahan lebih lanjut *post-production* dan penambahan efek khusus tertentu, sehingga dapat menampilkan film iklan seakan-akan nyata. Efek khusus yang dapat dilakukan dengan bantuan komputer berupa *stop motion*, misal ketika suatu kemasan produk terbuka dengan sendirinya, atau *morphing* yakni pembuatan tampilan barang atau orang melalui TV seperti mengembang atau menciut. Efek terakhir ini kemungkinan dapat

dikaitkan dengan obat-obatan penurun berat badan atau pelangsing, sering ditunjukkan kemanfaatan obat tersebut secara cepat dengan menggambarkan bentuk badan model dari gemuk menjadi langsing.¹⁰⁰

Tetapi menurut pernyataan dari 25 orang konsumen atau 100%-nya menginginkan iklan tidak saja perlu dibuat semenarik mungkin, tetapi iklan seharusnya juga dapat memberikan informasi yang benar serta dikemas dalam budaya dan bahasa yang "sopan".¹⁰¹

Penampilan iklan merupakan faktor eksternal yang tidak dapat berdiri sendiri, faktor ini berkaitan erat sekali dengan program-program acara yang ditayangkan oleh pihak TV dan jam/waktu tayang. Suatu siaran acara tertentu tidak hanya mempertimbangkan bagus atau tidaknya, tetapi mempertimbangkan pula segmen masyarakat yang dituju. Dampak yang ingin dicapai dari iklan yang akan ditayangkan disesuaikan dengan hal tersebut.

Situasi seperti ini, menjadi posisi tawar bagi pihak pengiklan untuk mendapatkan jam tayang yang "*prime time*" dengan biaya seminimal mungkin. Diperebutkannya jam tayang "*prime time*" terhadap suatu acara tertentu oleh pihak pengiklan, dilatarbelakangi alasan dapat disaksikannya iklan oleh lebih banyak masyarakat atau calon konsumen.

¹⁰⁰ Jefkins, *op. cit.*, h. 250.

¹⁰¹ Hasil wawancara dengan konsumen.

Semakin banyak yang menyaksikan, akan membuka kemungkinan semakin banyak pula calon konsumen yang berkeinginan membeli produk yang diiklankan.¹⁰²

Beranjak dari pernyataan konsumen terhadap iklan yang ditayangkan nampak bahwa konsumen pada prinsipnya sudah cukup kritis, tidak hanya melihat penampilan suatu iklan tapi bagaimana iklan dapat memberikan suatu informasi yang benar atau jujur kepada konsumen mengenai produk yang diiklankan. Kekritisan konsumen tidak lain dilandasi oleh pengetahuan mereka bahwa mereka mempunyai hak-hak tertentu yang harus dihargai oleh pihak lain, antara lain produsen, pihak agency (biro iklan) maupun pihak TV sendiri.

Secara umum konsumen mengetahui bahwa mereka mempunyai hak-hak tertentu yang dimilikinya dan harus dihargai, fakta demikian didasarkan atas pernyataan dari 25 orang konsumen akhir atau 100% mengungkapkan hal itu. Akan tetapi, konsumen sekitar 84% (21 orang) ternyata tidak mengetahui kalau hak-hak yang dimilikinya telah dijamin secara hukum melalui keberadaan UU Perlindungan Konsumen. 4 orang atau 16% pernah mendengar telah adanya suatu peraturan yang menjamin tentang hak-hak konsumen. Konsekuensi ketidaktahuan atas aturan normatif hukumnya, berakibat secara langsung terhadap rendahnya pengetahuan mengenai penanganan secara hukum bila dianggap suatu iklan bersifat menyesatkan atau menimbulkan persepsi yang keliru terhadap konsumen.

¹⁰² Wahono Setiabudi (Ketua PPPI Daerah Jawa Timur), Wawancara, Kantor PPPI, Surabaya, 16 Maret 1998.

Konsumen tidak mengetahui bagaimana prosedur hukum yang dapat ditempuh kalau suatu iklan dinilai menyesatkan, mereka cenderung memilih bersikap tidak melakukan apa pun dan mengembalikan kepada diri mereka untuk lebih berhati-hati.¹⁰³

Kenyataan yang sering terjadi, pihak konsumen apabila merasa dirugikan atas pemakaian produk lebih memilih penyelesaian "damai" dengan meminta penggantian produk tersebut kepada produsen secara langsung. Pada umumnya pihak produsen bersedia mengganti, bahkan seringkali lebih dari yang dibeli konsumen sebelumnya.

Iklan yang ditayangkan di TV berdasarkan wawancara terhadap konsumen akhir, dirasakan sangat berguna terutama pada iklan makanan-minuman dan obat-obatan. Hal ini diungkapkan oleh 76% atau 19 orang konsumen akhir, sementara 6 orang (24%) menyatakan semua iklan sama perlunya untuk mengenal suatu produk tertentu. Alasan-alasan yang mendasari bahwa iklan makanan-minuman dan obat-obatan cukup berguna, yaitu :

- a. iklan makanan-minuman sangat membantu untuk mengenal produk-produk baru yang sangat beragam dari industri makanan-minuman, serta menentukan jenis tertentu dari produk-produk makanan-minuman tersebut yang akan dibeli.
- b. iklan obat-obatan, obat bebas, vitamin, dan obat tradisional, membantu konsumen dengan disebutkan kegunaannya untuk melakukan pengobatan terhadap penyakit-penyakit yang dianggap ringan dan dipandang tidak perlu harus ke dokter terlebih dahulu.

¹⁰³ Hasil wawancara dengan konsumen.

Jika melihat pandangan konsumen yang demikian terdapat kesesuaian dengan pernyataan dari Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, ada proses internalisasi dalam diri individu konsumen dengan munculnya pemahaman akan realita iklan yang berupa "pengambil alihan" melalui peniruan, pengandaian maupun diciptakan kembali.¹⁰⁴

Konsumen sampai saat ini belum menyadari kalau iklan niaga yang disiarkan melalui media TV dapat menyesatkan atau merupakan "alat kejahatan" bagi produsen dan pihak lainnya dalam memperoleh keuntungan. Kesimpulan ini ditarik dari pernyataan yang disampaikan oleh konsumen saat dilakukan wawancara, mereka cenderung memandang bahwa iklan sudah sewajarnya bersifat melebih-lebihkan keunggulan produk yang diiklankan. Karena masing-masing produk yang diiklankan bersaing untuk menjaring calon pembeli sebanyak-banyaknya, melalui rangsangan dengan tampilan iklan tersebut terhadap keinginan membeli. Keputusan akhir tergantung pada konsumen sendiri dengan menerapkan prinsip teliti dan hati-hati dalam menentukan pilihan atas produk yang diiklankan.

Munculnya "toleransi" dari konsumen yang demikian, setidaknya harus disadari oleh pihak produsen yang mengiklankan produknya melalui bantuan biro iklan dan menggunakan media TV untuk mengiklankan. Mereka seharusnya dapat bersaing secara sehat dengan menjunjung etika bisnis yang mengedepankan pertanggungjawaban moral

¹⁰⁴ Berger dan Luckmann, *op. cit.*, h. xx.

kepada masyarakat atau konsumen, dan bukan semata-mata pertimbangan aspek ekonomi untuk memperoleh profit semaksimal mungkin.¹⁰⁵

Manfaat yang dirasakan oleh konsumen dari siaran iklan niaga yang diiklankan di TV khususnya iklan makanan-minuman dan obat-obatan, memang tidak dapat dilepaskan dari fungsi iklan yang melekat pada suatu iklan. Fungsi utama iklan sebagaimana diungkapkan oleh Az. Nasution mencakup dua hal, *pertama* sebagai sumber informasi maka harus memberikan informasi yang benar dan bertanggungjawab. *Kedua*, sebagai sarana pemasaran merupakan sarana efektif dari produsen untuk mengenalkan produknya kepada konsumen.¹⁰⁶

Pendapat hampir senada mengenai fungsi iklan ini, dinyatakan oleh A. Sonny Keraf bahwa fungsi iklan dapat dipandang sebagai pemberi informasi dan sebagai pembentuk pendapat umum. Dalam fungsi iklan yang pertama, maka iklan berfungsi untuk membeberkan dan menggambarkan seluruh kenyataan yang serinci mungkin tentang suatu produk atau iklan memberikan fakta kepada konsumen. Fungsi iklan yang kedua, maka bagaimana iklan dapat menarik massa konsumen untuk membeli produk itu hanya melalui persuasi yang diciptakan oleh iklan tersebut.¹⁰⁷

¹⁰⁵ A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis: Membangun Citra Bisnis Sebagai Profesi Luhur*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995, h. 61-63.

¹⁰⁶ Az. Nasution, *op. cit.*, h. 8-10.

¹⁰⁷ A. Sonny Keraf, *op. cit.*, h. 144-150.

A.3. Kewenangan Dan Pengawasan Periklanan Di Media Televisi

Harapan konsumen agar iklan memberikan informasi yang jujur, jelas harus didukung dengan adanya pengawasan atau monitoring dari pihak tertentu atas iklan-iklan yang ditayangkan di TV. Pengawasan terutama dimaksudkan memberikan perlindungan kepada konsumen dari penayangan iklan yang sebenarnya memuat berbagai kepentingan "mendapatkan keuntungan" dari pelaku usaha, baik produsen, biro iklan dan pihak TV.

Kepentingan yang mendasari dari penayangan iklan melalui media TV sebenarnya dapat dipahami, tetapi diharapkan mereka juga dapat menerapkan prinsip-prinsip etika bisnis dalam usaha/bisnis yang dijalankannya sebagai berikut :

1. Prinsip otonomi, dimaksudkan dengan otonomi adalah sikap dan kemampuan manusia untuk bertindak secara sadar berdasarkan kewajibannya dan bebas mengambil keputusan dan tindakan berdasarkan kewajibannya, bersedia dan mampu mempertanggungjawabkan keputusan dan tindakannya, serta dampak dari keputusan dan tindakan itu.
2. Prinsip kejujuran, prinsip ini semakin diakui sebagai jaminan dan dasar bagi kegiatan bisnis yang baik dan berjangka panjang. Kejujuran disini dapat berwujud pemenuhan syarat perjanjian dan kontrak, penawaran barang dan jasa dengan mutu yang baik, dan menyangkut hubungan kerja dalam perusahaan. Ketiga wujud ini terkait erat dengan kepercayaan, dimana kepercayaan merupakan aset yang sangat berharga dalam urusan bisnis.
3. Prinsip tidak berbuat jahat (*non-maleficence*) dan prinsip berbuat baik (*beneficence*), kedua prinsip ini berintikan prinsip moral sikap baik kepada orang lain. Perwujudan prinsip ini mengambil dua bentuk yakni menuntut secara aktif dan maksimal untuk berbuat hal baik bagi orang lain, serta secara minimal dan pasif menuntut untuk tidak berbuat jahat kepada orang lain.
4. Prinsip keadilan, prinsip ini menuntut agar kita memperlakukan orang lain sesuai dengan haknya. Prinsip ini hendak mengatur agar kita bertindak sedemikian rupa sehingga hak semua orang terlaksana secara kurang lebih sama sesuai dengan apa yang menjadi haknya tanpa saling merugikan.
5. Prinsip hormat kepada diri sendiri, sebenarnya prinsip ini sudah tercakup dalam prinsip pertama dan kedua. Namun untuk lebih menekankan arti pentingnya, perlu dirumuskan dalam satu prinsip tersendiri. Prinsip ini dirumuskan secara khusus untuk menunjukkan bahwa semua orang mempunyai kewajiban moral yang sama bobotnya untuk menghargai diri kita

sendiri, sehingga kita pantas diperlakukan dan memperlakukan diri kita sendiri sebagai pribadi yang mempunyai nilai yang sama dengan pribadi lainnya.¹⁰⁸

Kelima prinsip di atas sebenarnya didasarkan pada suatu paham dalam filsafat, yaitu "hormat kepada manusia sebagai persona". Dalam pandangan filsafat ini terkandung sikap dasar untuk memperlakukan manusia sebagai pribadi, yakni sebagai makhluk yang mempunyai nilai pada dirinya sendiri dan bukan hanya sekedar sebagai alat untuk memperoleh keuntungan.¹⁰⁹

Pengawasan yang cukup ketat perlu dilakukan terhadap iklan obat, makanan, dan minuman dengan pertimbangan pada kemungkinan kerugian yang dialami, tidak hanya menyangkut kerugian materi tapi kerugian atas keselamatan fisik dan jiwa manusia. Berbagai cara beriklan yang dianggap tidak melanggar, namun dapat menimbulkan persepsi atau kepercayaan yang sangat kuat dari konsumen atas iklan produk obat tertentu melalui media TV - misal konsumen percaya kalau produk obat tersebut "sangat aman" dikonsumsi tanpa resep dokter karena sudah diiklankan oleh tenaga ahli kesehatan dengan latar belakang laboratorium.

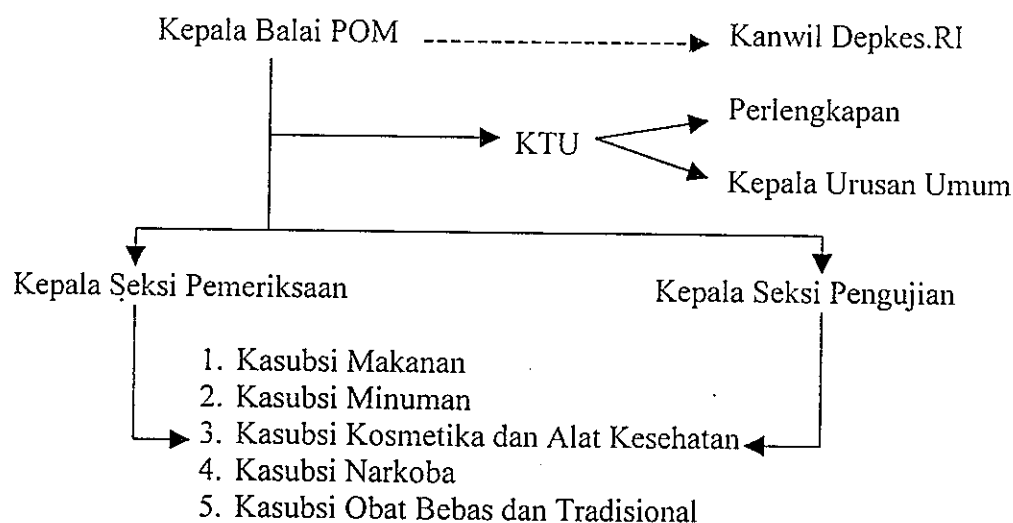
Kewenangan melaksanakan pengawasan terhadap iklan makanan-minuman dan obat-obatan berada di tangan Departemen Kesehatan khususnya Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan-Minuman (Dirjen POM) di Jakarta, sementara untuk di daerah dilaksanakan oleh Balai Pengawasan Obat Makanan-Minuman (BPOM). Kewenangan ini tetap dimiliki Balai POM meskipun telah diundangkannya UU

¹⁰⁸ A. Sonny Keraf, *Ibid.*, h. 70-77.

¹⁰⁹ *Ibid.*, h. 76.

Perlindungan Konsumen, karena dalam UU itu tidak ada pengaturan maupun penetapan instansi tertentu untuk melakukan pengawasan terhadap periklanan makanan-minuman, dan obat-obatan.¹¹⁰

Berdasarkan struktur organisasi dari Balai POM, pengawasan periklanan ini berada di bawah kewenangan seksi pemeriksaan, bagan struktur organisasi dapat digambarkan sebagai berikut :



Kepala seksi pemeriksaan selain mempunyai kewenangan melakukan monitoring terhadap iklan melalui 5 (lima) Kasubsi yang ada, bertanggung jawab pula sebagai koordinator Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Balai POM.

Dipandang perlu untuk dikemukakan disini, perkembangan mengenai lembaga pengawasan obat dan makanan-minuman ini berkaitan dengan proses pelaksanaan

¹¹⁰ Drs. Mustajab (Staf Seksi Pemeriksaan Balai POM), Wawancara, Balai POM, Surabaya, 25 Maret 1998.

otonomi daerah. Dirjen POM menjadi suatu badan yang berdiri sendiri dan tidak lagi berada di bawah Departemen Kesehatan RI, lembaganya menjadi bernama Balai POM untuk tingkat pusat di Jakarta. Sedang di daerah nantinya tetap disebut sebagai Balai POM, namun dikategorikan menjadi dua yakni Balai Besar POM dan Balai POM.

Berdasarkan data yang diperoleh dari wawancara dengan pihak Balai POM Surabaya nantinya akan disahkan 12 Balai Besar POM di daerah, termasuk diantaranya Balai POM Surabaya dan Bali. Perubahan ini berdampak pula nantinya dengan perubahan struktur organisasi, tugas dan kewenangan masing-masing bagian/seksi dalam organisasi tersebut, bahkan terjadi perubahan wilayah kewenangan dari Balai POM. Daerah Banyuwangi, Situbondo, dan Jember yang dulunya masuk dalam lingkup pengawasan Balai POM Surabaya, nantinya berada di bawah pengawasan Balai Besar POM Bali.

Dalam melaksanakan tugas berupa pengawasan terhadap iklan obat dan makanan-minuman, terdapat berbagai pranata hukum yang dipergunakan sebagai dasar untuk melaksanakan pengawasan secara teknis sebagaimana telah disebutkan dalam bab sebelumnya. Dalam berbagai pranata tersebut perlu digarisbawahi adalah Keputusan Dirjen. Pengawasan obat dan Makanan No. 02240/B/SK/VII/91 tentang Pedoman Persyaratan Mutu Serta Label Dan Periklanan Makanan dan Permenkes No. 386 Tahun 1994 Tentang Pedoman Periklanan Obat, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga, dan Makanan-Minuman.

Kedua pranata dipandang cukup penting, dikarenakan dalam kedua pranata diatur secara terperinci pedoman atau batasan-batasan yang harus dipenuhi oleh pihak pengiklan.

dalam mengiklankan produknya. Dimaksudkan untuk lebih memperlancar pelaksanaan tugas pengawasan ini, dikeluarkan pula petunjuk pengawasan dan monitoring periklanan obat, makanan dan minuman bagi Balai POM di seluruh Indonesia. Diharapkan dengan adanya petunjuk pengawasan dan monitoring ini, dapat dicapai kesamaan tindakan dalam pelaksanaan tugas dari Balai POM.

Balai POM dalam melakukan pengawasan pada iklan obat, makanan-minuman mempunyai prioritas pengawasan yakni pengawasan promosi food supplement, pengawasan periklanan minuman keras, dan pengawasan periklanan produk yang mengarah ke pengobatan/menyesatkan. Prioritas ini dapat dipandang sebagai hal yang tepat, terutama terhadap makanan-minuman supplement yang sering diiklankan sebagai suatu produk yang "mesti" diminum untuk lebih menyehatkan tubuh dengan tidak menyebutkan sama sekali efek sampingnya. Masalah yang muncul saat ini, menyangkut perintah penarikan bagi produsen produk minuman supplement Kratingdaeng, M-150 dan Galin Bugar yang ternyata dari uji klinis Balai POM Jakarta terbukti mengandung 80 mg kafein per botol lebih dari standart yang ditentukan 50 mg perbotol atau 150 mg perhari. Akan tetapi ternyata, iklan terhadap produk ini masih terus ditayangkan di media televisi.

Ketidakpastian" sikap penanganan dari Balai POM Jakarta ini menimbulkan permasalahan tersendiri bagi Balai POM Daerah dalam bertindak, dikarenakan surat edaran dari Balai POM Jakarta ke daerah-daerah tidak memuat perintah "pencabutan" ijin edar produk dan sama sekali tidak menyinggung tentang "pencabutan" iklan produk tersebut. Sehingga tindakan dari Balai POM Surabaya sampai sejauh ini, hanya

melakukan sampling secara acak terhadap produk tersebut di beberapa tempat dan wilayah di Jawa Timur.

Ketidakjelasan isi surat edaran ini, ternyata dipergunakan pula sebagai "alat" bagi produsen untuk tetap mengedarkan produknya dan hanya menarik jenis produk (berdasarkan nomor produksinya) yang dilarang, kemudian menggantinya dengan produk baru yang telah disesuaikan dengan standar kandungan kafein yang telah ditentukan. Pernyataan ini dapat diketahui dari berbagai *press release* yang segera dilakukan oleh pihak produsen melalui media televisi dan media cetak, setelah keluarnya pengumuman dari Balai POM.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Balai POM Surabaya dikirim berupa laporan setiap bulan atau insidental/khusus kepada Dirjen POM di Jakarta dan Kanwil Depkes, beserta barang bukti dapat berupa kliping dari media cetak, rekaman pada kaset (pengawasan pada media elektronik radio). Sementara untuk rekaman video, terhadap pengawasan iklan melalui media televisi selama ini belum dilakukan, karena belum tersedianya peralatan untuk merekam iklan yang ditayangkan di TV.

Berdasarkan aturan yang ditentukan dalam petunjuk pengawasan Dirjen POM, ternyata dalam pelaksanaannya banyak mengalami kendala. Berbagai kendala yang dihadapi, bahwa pengawasan dilaksanakan atas dasar sistem anggaran per tahun maka pelaksanaan pengawasan sangat tergantung kepada besar-kecilnya dana anggaran yang dialokasikan untuk melakukan pengawasan. Situasi seperti ini sangat berpengaruh didalam pengadaan barang bukti, adanya rekaman dari setiap iklan yang dianggap melanggar atau menyesatkan.

Kendala lainnya, bahwa pengawasan dilakukan dengan pembentukan tim yang jumlah personelnnya sangat tergantung kepada besarnya anggaran yang dialokasikan pada setiap tahun anggaran. Tidak ada satu bagian/seksi khusus dalam struktur organisasi Balai POM yang menangani tentang pengawasan iklan ini. Konsekuensinya apabila dana anggaran yang tersedia sangat minim, maka tim yang dibentuk juga terbatas sekali personelnnya, akibat selanjutnya tidak dapat dipantaunya secara efektif semua iklan obat, makanan-minuman yang ditayangkan di TV.¹¹¹

Minimnya dana anggaran juga berpengaruh pada tersedianya peralatan untuk melakukan pengawasan, seperti pada media TV jelas alat yang diperlukan adalah tersedianya televisi lebih dari satu dan alat perekam. Hal ini sebagai penyesuaian dengan jumlah TV Swasta yang menyiarkan iklan sebagai dana operasionalnya. Pada kenyataannya fasilitas yang ada untuk dapat melakukan pengawasan selama jam kerja hanya satu televisi. Menghadapi kendala seperti ini, pengawasan terhadap iklan televisi khususnya dimungkinkan untuk dilakukan pula di luar jam kerja atau berada di rumah.

Oleh karenanya dalam melaksanakan pengawasan iklan, pihak Balai POM sebenarnya sangat membutuhkan sekali partisipasi aktif dari masyarakat atau konsumen untuk membantu memberikan informasi bila ada iklan obat, makanan-minuman yang bersifat menyesatkan atau melanggar ketentuan periklanan yang ada.

Hasil pengawasan Balai POM terhadap iklan obat, makanan dan minuman dalam periode tahun 1996 sampai dengan 1998 menunjukkan beberapa "bentuk pelanggaran" iklan obat, makanan dan minuman yang ditayangkan di televisi dari ketentuan yang ada.

¹¹¹ Drs. Mustajab, *op. cit.*

Perbuatan ini dengan mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan dalam bab II yakni UU Pangan No. 7 Tahun 1996, UU Penyiaran No. 24 Tahun 1997, dan UU Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 sebenarnya telah dikriminalisasikan sebagai tindak pidana yakni iklan yang menyesatkan terhadap konsumen. Konsekuensi yang melekat dengan kriminalisasi tersebut, dicantumkannya juga sanksi pidana bagi perbuatan yang melanggar ketentuan yang ada.

Pelanggaran-pelanggaran terhadap pedoman periklanan yang telah ada, kemudian ditemukan oleh pihak Balai POM melalui monitoring yang dilakukan, dalam kenyataannya belum satu pun yang dilaporkan kepada pihak penyidik polri melalui jalur koordinasi penyidik pegawai negeri sipil dari balai POM untuk dilakukan pemeriksaan berdasarkan ketentuan hukum pidana. Bentuk-bentuk pelanggaran terhadap iklan obat, makanan dan minuman dipaparkan sebagai berikut.

Bentuk-Bentuk Pelanggaran Iklan Obat, Makanan-Minuman

No.	Bentuk Pelanggaran Iklan	Jumlah
1.	Tidak Mencantumkan Spot Peringatan Perhatian	15
2.	Tidak mencantumkan komposisi	2
3.	Diiklankan oleh Tenaga Kesehatan	4
4.	Vitamin diiklankan oleh anak tanpa didampingi orang dewasa	2
5.	Obat diiklankan dengan memberi hadiah	2
6.	Jamu diiklankan sebagai Obat	12
7.	Makanan diiklankan sebagai Obat	6
8.	Makanan dan Minuman diiklankan dengan kata "Halal"	3
9.	Makanan dan Minuman yang diiklankan seakan-akan terbuat dari buah segar (sebenarnya menggunakan essence rasa buah)	5
Jumlah		51

Sumber data : Data sekunder diolah

Penanganan pelanggaran iklan seperti telah dikemukakan, belum ada satu pun diproses secara hukum pidana. Penanganan lebih sering didasarkan pada aturan hukum administratifnya dengan penerapan sanksi-sanksi administratif. Semua pelanggaran iklan telah dianggap sebagai suatu iklan yang sangat menyesatkan dan menipu konsumen antara lain jamu dan makanan yang diiklankan sebagai obat, minuman yang menjanjikan mengandung vitamin C karena terbuat dari buah jeruk asli kenyataannya 100% hanya menggunakan essence.

Iklan-iklan yang dapat dikategorikan "sudah bersifat menipu" dari sudut pandang etika bisnis sendiri tidak dapat dibenarkan, hal mana iklan ini memang diketahui salah oleh pembuat iklan dengan maksud untuk menipu, memperdaya atau mengecoh konsumen harus dinilai sebagai iklan yang tidak bermoral. Dari sudut etika bisnis dikenal pula iklan yang tidak bermaksud menipu melainkan hanya berbohong, bahwa iklan memberi pernyataan yang salah, tanpa sadar atau tanpa mengetahuinya, suatu kondisi yang perlu dibuktikan. Satu hal yang cukup sulit adalah bagaimana suatu iklan yang tidak memberi pernyataan yang salah, jadi apa yang dikatakannya benar tapi ternyata menipu dan menyesatkan konsumen.¹¹²

Kesulitan dalam menetapkan kriteria iklan yang menipu atau menyesatkan tersebut, dicoba untuk untuk disimpulkan secara singkat oleh A. Sonny Keraf sebagai berikut :

Iklan yang menipu dan karena itu secara moral dilarang adalah iklan yang secara moral dilarang adalah iklan yang secara sengaja menampilkan pernyataan yang tidak sesuai dengan kenyataan, atau yang menampilkan pernyataan yang sengaja

¹¹² A. Sonny Keraf, *op. cit.*, h. 150-153.

mengundang penafsiran yang bisa menyesatkan konsumen. Berdasarkan prinsip kejujuran, iklan yang baik dan diterima secara moral adalah iklan yang memberi pernyataan atau informasi yang benar sebagaimana adanya tanpa bermaksud untuk memperdaya konsumen dan tanpa menimbulkan penafsiran yang memperdayakan konsumen.¹¹³

Penerapan sanksi-sanksi administratif mulai dari peringatan secara lisan maupun tertulis sampai dengan pencabutan penyangan iklan dari media tertentu terhadap pelanggaran pedoman periklanan makanan-minuman dan obat tidak dapat dipandang bukan merupakan kejahatan. Karena seperti dinyatakan oleh Edwin H.Sutherland dijatuhkannya sanksi administratif maupun sanksi lainnya yang bukan sanksi pidana tidak berarti pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dalam ruang lingkup bisnis atau ekonomi oleh korporasi-korporasi tidak dapat dinyatakan sebagai kejahatan. Fenomena demikian tetap dapat dipandang sebagai suatu kejahatan.¹¹⁴

Belum adanya penanganan pelanggaran iklan dari aspek hukum pidana, didasarkan beberapa alasan dari pihak Balai POM yang disampaikan oleh Drs. Mustajab staf seksi pemeriksaan Balai POM Surabaya bahwa :

1. Belum berjalannya koordinasi secara maksimal antara PPNS Balai POM dengan Penyidik Polri (POLDA Jatim) mengenai pelanggaran atas iklan tersebut.
2. Adanya ketidakpercayaan kepada pelaksanaan tugas penyidik polri, terutama kecenderungan dalam melaksanakan tugasnya melibatkan "cara-cara" tidak sah.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Geis dan Meier, *op. cit.*, h. 60.

3. Tidak adanya petunjuk secara jelas dan tegas (berupa petunjuk teknis) dari Pusat (Dirjen POM) untuk berkoordinasi dengan kepolisian tentang pelanggaran iklan.

Alasan-alasan yang dikemukakan diatas patut dicermati, sebenarnya melibatkan unsur kepentingan dari instansi yang mempunyai kewenangan yakni pihak Balai POM bahwa "lahan" yang ada tidak harus diserahkan kepada pihak polri. Alasan diatas, juga menggambarkan bagaimana birokrasi yang berlangsung dalam pengaturan pelaksanaan wewenang/tugas suatu instansi berjalan tidak efisien, sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat/konsumen.

Aspek lain yang dapat dikemukakan dari alasan-alasan yang disampaikan oleh pihak Balai POM Surabaya mengenai koordinasi dengan penyidik Polri untuk kasus pelanggaran iklan, sebenarnya tidak dapat dibenarkan terutama dari sudut peraturan perundang-undangan yang ada termasuk peraturan-peraturan administratifnya.

Berdasarkan Instruksi Bersama antara Menteri Kesehatan dan Kepala Kepolisian RI No. 75/Men.Kes/Ins.B/II/1984 disepakati perlunya peningkatan kerja sama dalam rangka pengawasan dan penyidikan tindak pidana di bidang obat, makanan-minuman. Bahkan instruksi yang dikeluarkan tahun 1984 menjadi lebih kuat keberadaannya dengan peraturan perundang-undangan tentang pangan, penyiaran, dan perlindungan konsumen yang menyatakan secara tegas bahwa iklan yang menyesatkan merupakan suatu tindak pidana.

Analisis demikian dipandang layak untuk diajukan, karena selama ini dalam pelaksanaan penyelesaian pelanggaran atas iklan oleh pihak Balai POM selalu

berhubungan secara langsung dengan pihak produsen dari produk tersebut. Proses hubungan yang demikian, tidak menutup kemungkinan lebih banyak "penyelesaian-penyelesaian damai" antara pihak Balai POM dengan pihak produsen yang "berdana besar". Sementara pihak Balai POM tidak mengadakan kontak dengan Biro iklan maupun pihak TV yang menyiarkan iklan tersebut.

B. UPAYA-UPAYA PERLINDUNGAN BAGI KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA TELEVISI

B.1. Pelaksanaan Upaya-upaya Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah

Pemerintah sebagai pelaksana utama roda pemerintahan yang berupaya memberikan kesejahteraan yang merata kepada setiap warganya, melalui perumusan dan penentuan kebijakan-kebijakan dalam proses pembangunan. Beban tugas ini, bukan merupakan suatu hal yang mudah untuk dicapai. Pemerintah dituntut dapat menyusun strategi yang tepat, sehingga kebijakan yang ditempuh dalam rangka melaksanakan pembangunan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki dan tidak justru mendatangkan "petaka" dalam masyarakat.

Berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** berkaitan dengan kebijakan sosial, patut untuk dipertimbangkan beberapa aspek pendekatan antara rasional dan nilai dalam perumusan kebijakan sehingga dapat dihindari proses pembangunan yang berlangsung menjadi faktor kriminogen.¹¹⁵

¹¹⁵ Barda Nawawi Arief, *op. cit.*, h. 35-36.

Pernyataan senada dikemukakan pula oleh I. S. Susanto dengan berpijak pada realita yang terjadi pada masa Orba, perumusan kebijakan pemerintah dengan memberikan kemudahan kepada korporasi- korporasi untuk mendirikan industri dan menanamkan investasi demi mempercepat keberhasilan pembangunan justru menimbulkan kerugian yang sangat besar dibandingkan tercapainya kesejahteraan. Masyarakat menjadi "korban" dari kebijakan pemerintah yang tidak terumuskan secara tepat.¹¹⁶

Salah satu bentuk kebijakan dari pemerintah berupa peraturan perundang-undangan yang diberlakukan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan di masyarakat. Peraturan perundangan-undangan atau hukum yang diberlakukan kepada masyarakat seharusnya dapat membuat hidup sedikit lebih baik, lebih mudah dan lebih bebas bagi sebagian besar orang dan sebagian besar waktu.¹¹⁷

Sebaliknya bagi pemerintah dengan pengadaan peraturan perundang-undangan, menimbulkan suatu tanggung jawab sangat berat untuk dapat memenuhi "janji-janji hukum" yang terumuskan dalam ketentuan tersebut kepada masyarakat. Berdasarkan sudut pandang hukum pidana, peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diikuti proses kriminalisasi secara terus menerus justru akan berakibat terjadinya :

¹¹⁶ I. S. Susanto (II), *Pidato Pengukuhan: Kejahatan Korporasi Di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1999, h. 14-20.

¹¹⁷ *Ibid.*

B. Arief Sidharta dalam bukunya *Wajah Hukum Di Era Reformasi* menyatakan pendapat yang senada bahwa pembentukan berbagai perangkat aturan perundang-undangan hukum yang paling penting dilaksanakan selain juga mengenai komponen kelembagaan hukum dan komponen budaya hukumnya.

- (a). krisis kelebihan kriminalitas (*the crisis of over-criminalization*), berhubungan dengan banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan; dan
- (b). krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*), menyangkut tentang usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi yang efektif.¹¹⁸

Dampak yang timbul selain hal di atas, seperti dikemukakan pula oleh Sudarto adalah terjadinya kempauan beban tugas (*overvelasting*) dari badan-badan penegak hukum. Oleh karenanya penting untuk diperhatikan oleh pihak pemerintah dalam menentukan kebijakannya dengan mempergunakan jalur penal.

Oleh karenanya penyusunan peraturan perundang-undangan dari pemerintah tidak cukup hanya menekankan pentingnya undang-undang itu untuk dibuat dengan rumusan-rumusan pasal yang "bagus" sebagai isi dari undang-undang, melainkan pemerintah harus mempertimbangkan pula bagaimana implementasi dari undang-undang yang disusun tersebut.

Robert B. Seidman memberikan gambaran mengenai kenyataan diatas dalam konteks bekerjanya hukum. Banyak hal atau faktor yang harus dipertimbangkan dan berpengaruh dalam bekerja atau berlakunya hukum.¹¹⁹ Berlakunya hukum sendiri dimulai dari proses pembentukan undang-undang sampai dengan penerapan hukumnya.

Satu kenyataan yang sekarang terjadi berkaitan dengan berlakunya UU Perlindungan Konsumen, setelah satu tahun lewat sejak diberlakukannya ternyata

¹¹⁸ Barda Nawawi Arief, *op. cit.*, h. 36.

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo (II), *op. cit.*, h. 27.

institusi atau lembaga yang berfungsi untuk melaksanakan isi undang-undang tersebut berupa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) di tingkat pusat sama sekali belum terbentuk. Dapat dibayangkan secara langsung, institusi ditingkat pusat belum terbentuk bagaimana pula dengan amanat dari undang-undang tersebut yang memerintahkan pembentukan institusi BPSK di Daerah Tingkat II.

Kebijakan pemerintah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang tidak terpadu dan sinergis, justru menimbulkan "kekacauan" terhadap aspek kehidupan yang diatur. Ketentuan tentang iklan yang menyesatkan misalnya, diatur secara parsial dan termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, apabila dilihat dari bunyi pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan tersebut pada bab sebelumnya dapat ditemui persamaan perumusan unsur-unsurnya atau hal yang diatur.

Hal lain perlu diperhatikan dalam konteks pembahasan ini, yang menunjukkan belum maksimalnya peran pemerintah dalam mengupayakan perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan terkait dengan persoalan "birokrasi dan budaya birokrasi pemerintah".

Birokrasi yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh hasil yang maksimal dengan pembagian tugas dan kewenangan secara spesifik, justru sering dipergunakan untuk tarik ulur mengenai penentuan siapa yang paling berwenang.

Budaya birokrasi pemerintah yang seharusnya bersifat memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, hanya dipergunakan sebagai "alat" menunjukkan eksistensi kekuasaan organisasi dari instansi pemerintah. Budaya yang demikian ini selayaknya tidak dipertahankan lagi oleh pemerintah, perkembangan yang semakin

nampak adalah pemerintah dapat bersikap sebagai *good governance*. Sebagaimana pula diungkapkan oleh David Osborne dan Peter Plastrik, bahwa organisasi pemerintah dapat diarahkan pada budaya wirausaha, sehingga dapat mendorong terwujudnya keefektifan dan keefisienan.

Kenyataan ini terungkap melalui wawancara dengan staf Balai POM Surabaya bahwa mereka punya kekuasaan untuk menentukan "tidak perlu" diumumkan secara terbuka kepada masyarakat atau konsumen bila terjadi pelanggaran dalam beriklan yang sifatnya menyesatkan, dipandang cukup diselesaikan secara langsung dengan pihak produsen.

Sikap Balai POM yang demikian tidak dapat dibenarkan, apabila dilihat dari sudut pandang "pemerintah yang baik (*good governance*)". Balai POM sebagai salah satu kepanjangan tangan dari pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan, seharusnya bersikap transparan dengan mengumumkan iklan yang sudah memenuhi kategori menyesatkan. Lebih penting lagi, iklan obat-obatan dan makanan-minuman yang dampaknya secara langsung berhubungan dengan kesehatan dan keselamatan jiwa dan nyawa manusia.

Jelas disini menunjukkan tidak konsistennya pemerintah, satu sisi menjamin hak konsumen untuk memperoleh informasi yang benar tapi sisi lain pemerintah melindungi perbuatan illegal yang telah dilakukan oleh produsen dalam meraup keuntungan dengan kekuasaan yang dimilikinya.

B.2. Penegakan Hukum Terhadap Iklan yang Menyesatkan oleh Aparat Penegak Hukum

Iklan yang menyesatkan sebagai suatu realitas yang tidak dapat disangkal lagi keberadaannya dalam masyarakat, dipandang sudah sangat mendesak untuk dapat diproses berdasarkan hukum pidana. Ketidakmampuan penegakan hukum terhadap iklan yang menyesatkan dari aspek hukum pidana bukan hanya pada materi peraturan perundang-undangnya, namun melibatkan pula peran dari aparat penegak hukum dalam pengimplementasian undang-undang tersebut.

Faktor yang paling berpengaruh dalam melihat peran dari aparat penegak hukum yang meliputi pihak kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan adalah terkait dengan rendahnya pengetahuan dan pemahaman dari aparat penegak hukum terhadap berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang periklanan. Aparat penegak hukum sama sekali tidak bersikap proaktif, dalam hal ini mengikuti perkembangan "kriminalisasi" atas perbuatan-perbuatan di bidang periklanan.

Pernyataan ini dikemukakan berdasarkan kondisi saat dilakukannya penelitian, pihak Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan yang terwakili oleh "satu petugas" sama sekali belum mengetahui adanya batasan-batasan dalam melakukan periklanan obat, makanan dan minuman. Selain belum mengetahui adanya batasan tersebut, mereka belum mengetahui pula telah dikriminalisasikannya periklanan yang tidak sebenarnya atau menyesatkan sebagai tindak pidana melalui ketentuan Undang-undang Pangan dan Undang-undang Penyiaran.

Masih sangat besar kecenderungan dari aparat penegak hukum memberikan prioritas pada kejahatan-kejahatan "warungan", serta mengabaikan kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh korporasi. Pernyataan ini mengemuka saat dilakukan wawancara dengan pihak aparat penegak hukum baik di kepolisian, kejaksaan maupun pengadilan.

Perkembangan yang ada sekarang ini, bahkan diawal tahun 1990-an, telah menunjukkan semakin meningkatnya kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh korporasi dengan tingkat kerugian cukup besar yang ditimbulkannya. Hal yang lebih memprihatinkan, korban dari kejahatan korporasi sering tidak menyadari telah menjadi "korban" seperti diungkapkan konsumen saat diwawancarai. Konsumen tidak menyadari telah menjadi korban dari iklan yang menyesatkan, karena terlena oleh penampilan iklan yang menarik dengan bintang-bintang iklan yang merupakan "*public figure*".

Padahal dalam kenyataan yang ada di masyarakat, secara nyata telah menunjukkan peningkatan dari kejahatan yang dilakukan oleh korporasi dengan tingkat kerugian yang cukup besar, baik terhadap masyarakat maupun negara.

Kepolisian dengan sistim komando yang dianutnya, berdampak pada penentuan kebijakan yang sangat tergantung sekali dengan tingkat pusat. Kebijakan yang sudah ditentukan di tingkat pusat, terutama prioritas mengenai perkara-perkara yang harus ditangani; maka pihak yang di bawah harus menjalankan apa yang sudah ditentukan oleh pusat. Sedangkan kejaksaan dan pengadilan yang merupakan kelanjutan proses dari tingkat penyidikan, akhirnya menangani perkara-perkara "warungan" tersebut.

Selain faktor-faktor di atas, faktor lain yang diajukan sebagai alasan pemaaf atas kelambanan mereka dalam bertindak terhadap kejahatan di bidang periklanan, yang sebenarnya dapat disebut sebagai alasan "klise" yakni :

1. Sosialisasi masalah peraturan perundang-undangan yang belum merata sepenuhnya kepada instansi terkait di seluruh Indonesia dari pusat/pemerintah.
2. Beban tugas aparat penegak hukum yang terlalu luas dan besar, sehingga harus menentukan prioritas suatu perkara yang harus ditangani.
3. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), Sarana dan prasarana serta anggaran yang memungkinkan aparat penegak hukum untuk bersikap aktif terhadap kejahatan-kejahatan baru terutama yang dilakukan oleh korporasi.¹²⁰

Alasan-alasan yang dikemukakan oleh aparat penegak hukum, sekali lagi menunjukkan betapa kuatnya sifat birokrasi pada administrasi peradilan yang berlangsung. Tindakan yang ditempuh oleh aparat penegak hukum ditingkat bawah harus selalu menunggu dan terkontrol dengan kebijakan pimpinan yang lebih atas atau dari pusat. Sifat birokrasi yang demikian sangat merugikan bagi warga negara yang akan mencari keadilan, khususnya konsumen yang tertipu atas iklan obat, makanan dan minuman serta timbulnya kerugian phisik yang membahayakan misalnya.

Kelambanan aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus yang merugikan konsumen melalui realitas iklan yang menyesatkan, menunjukkan sekali lagi tidak adanya keterpaduan dan sinergi dalam proses pembuatan perundang-undangan oleh

¹²⁰ Slamet Pribadi (Kasubag Analisa dan Evaluasi, Bag. Serse Ekonomi), Wawancara, Polda Jawa Timur, Surabaya, 28 Maret 1998.

pihak pemerintah dengan pihak aparat penegak hukum sebagai pelaksana ketentuan perundang-undangan tersebut. Khususnya terkait dengan kesiapan pihak aparat penegak hukum, akibatnya terdapat beban tanggung jawab yang sangat berat bagi aparat untuk "mewujudkan" perlindungan bagi konsumen melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang harus ditegakkan.

Tidak adanya keterpaduan juga nampak pada jalur koordinasi dari berbagai pihak yang mempunyai kewenangan di bidang periklanan ini. Masing-masing pihak menunjukkan perilaku "berjalan sendiri-sendiri" dalam melaksanakan wewenangya, bahkan situasi ini ditambah dengan perasaan saling mencurigai dan menyalahkan antar instansi terkait. Hal ini terbukti dari pernyataan-pernyataan yang disampaikan dalam wawancara dengan pihak perugas Balai POM maupun dengan aparat penyidik polrinya.

Pihak aparat khususnya penyidik yang menangani perkara pertama kalinya, cenderung menyalahkan pihak Balai POM dengan tidak adanya laporan yang disampaikan kepada penyidik mengenai kasus iklan yang melanggar pedoman yang telah ditentukan (iklan yang menyesatkan) berdasarkan jalur koordinasi antara penyidik dengan PPNS di lingkungan Balai POM. Sebaliknya pihak Balai POM seperti telah dikemukakan pada bagian depan, mempunyai rasa tidak percaya terhadap tindakan yang akan diambil oleh penyidik bila kasus tentang iklan yang menyesatkan dilaporkan pada penyidik.

B.3. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan yang Dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) khususnya yang bergerak di bidang perlindungan konsumen, menjalankan fungsi kontrol sosial terhadap perilaku para pelaku usaha untuk mencegah dijadikannya masyarakat sebagai "korban" dalam upaya memperoleh keuntungan yang maksimal.

Di Surabaya fokus penelitian ditujukan pada Yayasan dan Lembaga Advokasi Konsumen (YALAKOS) berada di bawah naungan YLBHI dan Yayasan konsumen Surabaya (YKS). Dalam melaksanakan fungsi kontrol sosial LSM sebenarnya partner yang sangat membantu bagi pihak-pihak yang mempunyai kewenangan terhadap persoalan iklan yang menyesatkan. LSM sebenarnya selalu bersikap terbuka atau kooperatif, untuk melakukan kerjasama dengan memberikan informasi tentang perilaku-perilaku pengusaha yang merugikan konsumen. Tetapi tawaran ini, masih belum mendapatkan tanggapan positif dari pemerintah maupun aparat penegak hukum khususnya.

Faktor penyebabnya masih adanya perbedaan visi atau pandangan antara pihak aparat penegak hukum dengan LSM, terutama pihak LSM masih dipandang sebagai pihak yang berseberangan dengan pemerintah dan aparat penegak hukum.¹²¹

Perbedaan visi yang ada dilatarbelakangi oleh pihak pemerintah yang belum terbiasa dengan suasana perubahan "era reformasi" yang bersifat terbuka, demokratis dan

¹²¹ Hasil wawancara dengan Ketua YALAKOS Surabaya.

transparan, masih sering mempertahankan diri dalam "paradigma kekuasaan" yang dianut selama orde baru. Paradigma yang menyatakan bahwa penguasa/pemerintah selalu benar. Konsekuensinya pertanggungjawaban pemerintah hampir tidak dikenal selama pemerintahan orde baru dan walaupun ada hanya bersifat formalitas belaka.¹²²

Sementara pihak aparat penegak sendiri selama masa orde baru berada dalam posisi sebagai "alat legitimasi dan alat pembenar" atas tindakan-tindakan pemerintah, hukum secara umum cenderung melayani kemauan dan kehendak penguasa. Warisan "kondisi" seperti ini, cukup sulit dalam waktu sekejap dihapus dari persepsi yang tertanam pada para aparat penegak hukum.¹²³

Dampak dari paradigma kekuasaan dan akibat yang dimunculkannya, akhirnya berpengaruh pula terhadap keberadaan LSM. LSM-LSM pada masa orde baru banyak yang "diberangus" dengan penangkapan para aktivisnya, pembatasan aktivitas maupun pemaksaan pembubaran LSM. Dalih yang dikemukakan untuk menerapkan "pemaksaan" bahwa LSM dan aktivitasnya telah mengganggu dan meresahkan ketertiban masyarakat dan merongrong keamanan negara, maka negara berhak untuk mengambil tindakan.

Pandangan negatif terhadap LSM, tidak dapat dilepaskan pula dari proses awal kemunculan LSM di Indonesia. Di awal kemunculannya LSM sangat keras menentang berbagai kebijakan pemerintah yang mengatasnamakan demi pembangunan, ternyata justru sangat menyengsarakan kehidupan rakyat banyak. Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat, terjadi pula arah gerakan dari LSM yakni berusaha

¹²² I. S. Susanto (II), *op. cit.*, h. 6-7.

¹²³ *Ibid.*, h. 14.

meningkatkan kesadaran pada diri setiap anggota masyarakat akan peran dan peranan yang dapat dilakukan dalam proses pembangunan.

Aktivitas LSM secara umum, lebih diarahkan kepada program-program penyadaran, pendidikan serta penelitian termasuk juga secara khusus LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen. Program penyadaran yang diberikan kepada konsumen, dimaksudkan untuk meningkatkan sikap kritis konsumen terhadap berbagai perilaku pelaku usaha yang hanya mengejar keuntungan.

Berdasarkan ketentuan yang termuat dalam UU Perlindungan Konsumen, keberadaan LSM yang bergerak pada upaya perlindungan konsumen memperoleh posisi yang kuat termasuk dalam menjalankan aktivitasnya. Jaminan ini nampak pada Bab IX Pasal 44.UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebagai berikut :

Pasal 44 jo Pasal 30

- (1) Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.
- (2) Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif mewujudkan perlindungan konsumen.
- (3) Tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat meliputi kegiatan :
 - a. menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
 - b. memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya.
 - c. berkeja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen.
 - d. membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen.
 - e. melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Jaminan ini masih perlu dipertanyakan dalam kenyataan nantinya, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat masih perlu membuktikan diri mengenai citra organisasinya sementara pihak-pihak yang terkait dengan aktivitas LSM di bidang perlindungan konsumen dapat merubah persepsi negatif yang dicapkan kepada LSM.

Namun demikian, pengakuan atas keberadaan LSM khususnya dalam UU Perlindungan Konsumen dapat dinyatakan sebagai suatu upaya pemerintah untuk mulai memandang LSM sebagai "partner" dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Mulai nampak pergeseran paradigma yang dianut oleh pemerintah seiring dengan berjalannya orde reformasi ini, pemerintah mulai "belajar" untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi secara benar, keterbukaan dalam menjalankan pemerintahan dengan memberikan akses keterlibatan berbagai pihak untuk terlibat pada proses pembangunan.

Dalam konteks perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan, dipandang perlu untuk Yayasan Konsumen sebagai suatu LSM untuk lebih meningkatkan sosial kontrolnya terhadap iklan-iklan yang beredar terutama bagaimana yayasan konsumen dapat melakukan tindakan *class action*.

Pelaksanaan fungsi kontrol sosial dari Yayasan Konsumen terhadap periklanan didasarkan alasan terlalu besarnya kepentingan mendapatkan "rezeki" dari iklan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dengan mengabaikan kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi yang benar.

B.4. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Para Pelaku Usaha

Dalam kenyataannya harus diakui bahwa realitas iklan yang menyesatkan menunjukkan kecenderungan semakin meningkat, terutama semakin meningkatnya pula persaingan antar korporasi/produsen agar tetap eksis ditengah badai krisis ekonomi atau bahkan masih dimungkinkan meraup keuntungan. Hal ini seperti pendapat Clinard dan Yeager, berdasarkan model tujuan yang rasional, korporasi mempunyai tujuan utama untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Akibat-akibat dari tujuan yang demikian, sering korporasi akhirnya memutuskan "menghalalkan segala cara" untuk mencapainya.¹²⁴ Akan tetapi realitas yang demikian masih dicoba untuk dibantah oleh kalangan pelaku usaha.¹²⁵

Khusus di bidang periklanan kuat anggapan yang muncul bahwa tidak ada suatu iklan yang menyesatkan. Penafsiran menyesatkan atau tidak sepenuhnya tergantung kepada pemahaman dari konsumen atas penayangan suatu iklan. Tingkat pemahaman konsumen sampai dengan keputusan konsumen untuk membeli produk yang diiklankan melibatkan tiga tahap, yakni tahap kognasi, afeksi, dan konasi.

Pelaku usaha periklanan memandang penggunaan kata-kata yang sering dianggap "menyesatkan" sebenarnya suatu hasil karya seni, bahkan untuk proses pembuatan iklan obat, makanan dan minuman pihak PPPI mensyaratkan kepada produsen untuk melampirkan uji laboratorium atas produk yang akan diiklankan. Pihak PPPI meskipun

¹²⁴ Clinard dan Yeager, *op. cit.*

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Ketua PPPI Surabaya.

beralasan iklan yang diproduksi merupakan karya seni dengan pengolahan kata dan tampilan visual yang menarik, seharusnya tetap berpedoman kepada tata krama periklanan yang telah ada dan berpijak kepada pedoman periklanan tentang obat, makanan dan minuman yang telah dikeluarkan oleh Balai POM.

Oleh karenanya pihak PPPI menyatakan kurang tepat kalau biro iklan dikenai pertanggungjawaban terhadap masalah iklan yang menyesatkan dan menimbulkan kerugian kepada konsumen.

Namun demikian, penghindaran oleh pelaku usaha periklanan dari pertanggungjawaban secara pidana akan sulit untuk dilakukan, terutama dengan telah diberlakukannya UU Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 khususnya pasal 17 jo pasal 20 jo pasal 62.

Upaya menghindar dari tanggung jawab hukum juga dinyatakan oleh kalangan media televisi, mereka beranggapan hanya menyiarkan saja iklan yang telah mendapatkan tanda bukti lulus sensor. Pihak lainlah yang lebih patut untuk dipersalahkan, bila suatu iklan dianggap menyesatkan konsumen. Penolakan ini tidak dapat dibenarkan, pihak TV Swasta tetap dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan Pasal 42 jo Pasal 74 UU No. 24 tahun 1997 tentang Penyiaran.

Kesadaran untuk bersedia bertanggungjawab dari pihak pelaku usaha atas segala perilaku yang dilakukannya dalam menjalankan usaha, merupakan perwujudan nyata dari peran pelaku usaha dalam upaya perlindungan konsumen. Peran lain yang dapat ditunjukkan pelaku usaha adalah menerapkan etika bisnis yang benar berdasarkan tanggung jawab moral kepada masyarakat. Masyarakat hendaknya tidak hanya dipandang

sebagai objek sasaran penjualan produk mereka dalam mendapatkan keuntungan, tetapi masyarakat seharusnya dipandang sebagai "manusia" seutuhnya dan tidak dikorbankan demi kepentingan pelaku usaha.

Penerapan prinsip etika bisnis yang meliputi prinsip otonomi, kejujuran, tidak berbuat jahat, keadilan, dan hormat diri sendiri, dalam menjalankan usaha akan lebih menjamin kelangsungan hidup korporasi. Eksistensi korporasi didasarkan pada rasa kepercayaan masyarakat atau konsumen, akan produk yang dihasilkan dan diiklankannya melalui media TV.

Pada akhirnya tampak jelas disini, kompleksnya penanganan terhadap persoalan iklan yang menyesatkan. Diperlukan suatu keterpaduan dalam koordinasi yang jelas antara instansi yang berwenang dengan pihak aparat penegak hukumnya, begitu pula dituntut suatu kesadaran hukum dari para pihak yang terlibat di bidang periklanan dan memanfaatkan keberadaan iklan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kenyataan yang diketemukan, justru pihak-pihak yang terlibat dalam bidang periklanan berusaha berlindung pada "kelemahan pasal-pasal UU" atas perilaku ilegalnya.

BAB IV

P E N U T U P

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan berupa analisa dan pembahasan dalam bab sebelumnya, maka dapat dikemukakan simpulan dan saran mengenai iklan yang menyesatkan khususnya di bidang obat, makanan dan minuman sebagai berikut :

Simpulan

A. REALITAS IKLAN YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA TELEVISI

A.1. Struktur Organisasi Dan Periklanan Di Media Televisi

Kehadiran lima stasiun TV Swasta di samping TVRI, menimbulkan tingkat persaingan yang cukup tinggi diantara pengelola televisi swasta. Pihak pengelola TV swasta dituntut untuk mempertahankan keberadaannya, serta mendapatkan keuntungan maksimal yang ditentukan sejak awal pendiriannya. Oleh karenanya dengan penempatan orang yang tepat dalam suatu struktur organisasi, diharapkan tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai dengan sistem kerja yang profesional.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan konsumen atau pemirsa televisi, ternyata yang paling sering ditonton adalah stasiun televisi RCTI, diikuti kemudian oleh Indosiar, SCTV, TPI dan ANTENE. Alasan pemilihan terutama berdasarkan format acara yang ditayangkan oleh pihak TV.

Mempertahankan posisi sebagai paling diminati oleh pemirsa, bukanlah hal yang mudah. Pihak TV harus pandai berdasarkan strategi yang tepat mengatur format acara yang disiarkan, dampak keberhasilan ini secara langsung juga berpengaruh pada

perolehan biaya operasional dengan diaringnya iklan sebanyak- banyaknya oleh pihak TV.

Ketergantungan hidup stasiun TV dari perolehan iklan, diakui secara tegas oleh para Humas masing-masing stasiun televisi yang diwawancarai. Faktor ketergantungan ini, berakibat lemahnya pelaksanaan sensor oleh pihak TV atas iklan yang ditawarkan oleh pihak biro iklan maupun pemasang iklan secara langsung. Pertimbangan mendapatkan profit bagi perusahaan lebih besar pengaruhnya dalam penayangan suatu iklan, dibandingkan pertimbangan terhadap kepentingan konsumen atau masyarakat untuk mendapatkan perlindungan atas iklan yang menyesatkan.

A.2. Konsumen Dan Siaran Iklan Niaga Di Televisi.

Secara umum mengenai iklan yang ditayangkan oleh pihak TV swasta, konsumen merasakan cukup bermanfaat dengan mengemukakan alasannya antara lain dapat mengetahui wujud/bentuknya, cara dan kegunaannya, hasil akhir dari pemakaian produk, serta kepraktisan dapat dipergunakan sebagai dasar pertimbangan untuk membeli produk yang diiklankan.

Perbedaan alasan yang muncul dari konsumen ini, dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan tingkat pemahaman konsumen atas objek (iklan) yang dilihat, selanjutnya mempengaruhi pula dalam pengambilan keputusan untuk melakukan pembelian. Keputusan untuk membeli produk yang diiklankan selain pengaruh dari faktor internal, berhubungan langsung dengan faktor

eksternal yang berasal dari pihak TV mencakup program acara yang disiarkan, jam penayangan iklan di TV, dan penampilan iklan.

Ketiga faktor eksternal tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya dalam mempengaruhi pihak konsumen untuk melakukan pembelian atas produk yang diiklankan, bahkan dengan dukungan kemajuan bidang komputer faktor penampilan iklan di TV menjadi cukup besar pengaruhnya. Konsumen melakukan proses internalisasi "pengambil-alihan" terhadap iklan yang ditayangkan dengan peniruan maupun penciptaan kembali secara kreatif.

Proses internalisasi dimungkinkan terjadi, karena konsumen melihat keberadaan iklan di televisi sebagai suatu realitas sosial yang nyata dengan keterlibatan berbagai pihak dan kepentingan didalamnya termasuk kepentingan konsumen sendiri.

Terhadap iklan obat-obatan dan makanan-minuman kemanfaatan yang dirasakan oleh pihak konsumen cukup besar, karena konsumen dapat melakukan perbandingan sebelum membeli atas produk yang serupa. Selain itu, konsumen dapat menetapkan untuk membeli obat bebas atau tradisional yang diiklankan di TV melalui cara atau kegunaan yang disampaikan tanpa perlu konsultasi dengan dokter, bila dipandang penyakitnya dapat diobati dengan produk obat yang diiklankan tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa konsumen sekarang cukup kritis terhadap penayangan iklan di televisi, pernyataan ini didasarkan atas hasil wawancara dengan konsumen yang berpendapat bahwa iklan tidak hanya tampil menarik dan atraktif. Tetapi bagaimana iklan dapat memberikan informasi yang benar terhadap produk yang diiklankan tersebut, serta tidak menyesatkan atau menipu konsumen. Kekritisan konsumen ternyata tidak diikuti

dengan pengetahuan mengenai jaminan perlindungan hukum akan hak-hak konsumen, melalui keberadaan UU Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999. Dampak dari hal ini adalah ketidaktahuan dari konsumen mengenai penanganan secara hukum terhadap iklan yang menyesatkan.

A.3. Kewenangan Dan Pengawasan Periklanan Di Media Televisi

Terwujudnya fungsi iklan sebagai sumber informasi dengan menyampaikan informasi secara jujur dan benar atas produk yang diiklankan, serta tidak semata-mata sebagai sarana promosi bagi kepentingan produsen maupun kepentingan pihak biro iklan dan stasiun televisi dalam meraup keuntungan. Diperlukan adanya suatu pengawasan atas penayangan iklan di televisi, khususnya terhadap iklan obat-obatan dan makanan-minuman.

Pengawasan atas produk ini perlu dilakukan, karena produk obat-obatan dan makanan-minuman merupakan produk yang dikonsumsi secara langsung dan berhubungan dengan kesehatan maupun keselamatan jiwa/nyawa manusia.

Pelaksanaan pengawasan ini dilakukan oleh pihak Balai POM di tiap daerah, disertai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi yang bersifat administratif setelah mendapatkan "perintah" dari Balai POM Jakarta. Fenomena ini menunjukkan ciri dari "birokrasi dan budaya birokrasi pemerintah", lebih banyak menampilkan ketidak-efisienan dan ketidak-efektifan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pengawasan yang telah dilakukan selama ini oleh pihak Balai POM, dapat dikemukakan secara realitas telah ditemukan iklan yang menyesatkan di bidang obat-obatan dan makanan-minuman melalui penayangan di media televisi.

Penanganan terhadap penayangan iklan yang menyesatkan ini, ditangani oleh pihak Balai POM dengan penerapan sanksi administratif dan belum pernah dilakukan dengan penegakan hukum atas peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang periklanan.

Berbagai alasan dan faktor yang dikemukakan oleh pihak Balai POM atas fakta di atas, tetapi tersirat dari pernyataan pihak Balai POM dalam wawancara yang dilakukan ada unsur "arogansi" atas kewenangan yang dimilikinya. Akibatnya Balai POM merasa berhak memutuskan untuk tidak melaporkan temuan iklan yang menyesatkan kepada aparat penegak hukum untuk diproses secara hukum, begitu pula Balai POM berhak memutuskan tidak mengumumkan secara terbuka kepada konsumen mengenai realitas iklan yang menyesatkan tersebut.

B. UPAYA-UPAYA PERLINDUNGAN BAGI KONSUMEN TERHADAP IKLAN YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA TELEVISI

B.1. Pelaksanaan Upaya-upaya Perlindungan Konsumen oleh Pemerintah

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan utama, mempunyai tugas pokok mewujudkan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut, pemerintah dituntut untuk dapat menerapkan strategi pembangunan secara tepat agar dapat dihindari dampak negatif dari pembangunan yang tidak diharapkan.

Perumusan kebijakan sosial harus dirumuskan secara tepat dengan mendasarkan pada pendekatan rasional dan nilai secara seimbang, sehingga dapat dicegah timbulnya faktor-faktor kriminogen dari proses pembangunan yang berlangsung.

Pemerintah hendaknya menyusun secara terpadu dan terintegrasi berbagai kebijakan yang diambilnya, termasuk dalam upaya memberikan perlindungan kepada konsumen. Kebijakan-kebijakan pemerintah dalam upaya pemberian perlindungan bagi konsumen, dapat melalui jalur penal maupun non-penal.

Kebijakan pemerintah yang melalui jalur penal, diwujudkan dengan perumusan perundang-undangan yang mengatur tentang aspek kehidupan yang dimaksud. Perumusan tidak hanya memperhatikan substansi/materi perundang-undangan, namun harus mempertimbangkan pula mengenai implementasi dari peraturan perundang-undangan yang disusun tersebut. Hasil yang diharapkan, peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat berlaku efektif dan berdaya guna.

B.2. Penegakan Hukum Terhadap Iklan Yang Menyesatkan oleh Aparat Penegak Hukum

Peran aparat penegak hukum dapat dikaji berdasarkan administrasi peradilan dengan birokrasi yang berlangsung di dalamnya. Dari sudut administrasi peradilan, proses penanganan terhadap "suatu perkara" tergantung pada tindakan pertama yang diambil oleh pihak kepolisian, meskipun tidak dapat disangkal ada faktor di luar badan penegak hukum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas kepolisian.

"Pemilihan" penanganan perkara oleh pihak kepolisian, mau tidak mau akan berlanjut pada proses selanjutnya yakni tingkat kejaksaan dan pengadilan. Hal ini merupakan resiko dari berjalannya administrasi peradilan, resiko ini dapat lebih diperparah lagi dengan penerapan "birokrasi" dalam administrasi peradilan tersebut.

Semua tindakan di bawah sangat tergantung dengan kebijakan yang diambil atau ditentukan oleh pusat, termasuk menentukan prioritas penanganan perkara. Kecenderungan yang nampak saat ini prioritas penanganan perkara belum beranjak dari "kasus-kasus warungan" ,dan hanya satu dua perhatian terhadap kejahatan yang berdimensi baru atau kejahatan-kejahatan yang termasuk "*White Collar Crime*".

B.3. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan yang Dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) pada awal perkembangannya sama sekali tidak mendapatkan tempat untuk berkiprah dalam proses pembangunan yang berlangsung. Stigma negatif sebagai pihak yang "menentang pemerintah" diberikan kepada LSM dengan mengacu pada paradigma kekuasaan yang dianut oleh pemerintah, akibat dari hal ini keberadaan LSM diposisikan untuk dimatikan dengan berbagai cara.

Namun seiring dengan perkembangan masyarakat sendiri, serta perubahan dalam proses pemerintahan yang berlangsung maka cap-cap sebagai penentang pemerintah berangsur-angsur dihilangkan. Bahkan dalam upaya perlindungan konsumen, posisi LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen mempunyai kedudukan yang kuat dengan pengakuan melalui ketentuan-ketentuan dalam UU Perlindungan Konsumen.

YLKI dalam proses pembangunan saat ini, sering menjadi partner pemerintah dalam menentukan berbagai kebijakan yang terkait dengan kepentingan masyarakat banyak. Dari sudut penegakan hukum, posisi LSM termasuk YLKI, masih belum dapat berjalan bersama dengan aparat penegak hukum. Tujuan melakukan "pembelaan" kepada masyarakat sering terjadi benturan antara pihak LSM dan aparat penegak hukum. Faktor yang menyebabkan ini adalah perbedaan antara "visi dan cara" dalam melakukan fungsi mereka masing-masing.

B.4. Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan oleh Para Pelaku Usaha

Konflik "kepentingan" untuk mendapatkan keuntungan di antara pelaku usaha, tidak dapat dibenarkan kalau menempatkan konsumen atau masyarakat sebagai "objek dan korban" mereka. Pelaku usaha yang terlibat dalam bidang periklanan dan memanfaatkan media TV sebagai sarana promosinya, sudah "keharusan" menerapkan etika bisnis dalam usaha mereka, tidak saja menimbulkan kesadaran, kewajiban bagi mereka tapi kemauan untuk bertanggung jawab atas segala tindakan yang mereka tempuh. Pertanggungjawaban para pelaku usaha yang telah diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, perlu didukung oleh kesadaran dan kemauan dari para pelaku usaha dalam implementasinya. Kecenderungan yang nampak saat ini, justru para pelaku usaha berusaha "sepintarnya" mencari celah-celah kelemahan hukum untuk melindungi kepentingan usahanya dalam upaya memperoleh keuntungan yang maksimal.

Saran

Berpijak pada permasalahan dan analisa atas fenomena-fenomena yang terjadi dalam upaya perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan, maka dapat dikemukakan beberapa saran yang setidaknya dapat membantu "memperbaiki" fenomena-fenomena tersebut sebagai berikut :

- 1). Keberadaan iklan yang menyesatkan secara realita telah terjadi, dibuktikan dengan data pelanggaran dalam beriklan yang merupakan hasil pengawasan dari pihak Balai POM. Kenyataan ini menunjukkan bahwa konsumen atau masyarakat telah dijadikan korban bagi kepentingan para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Beranjak dari situasi yang demikian, pemerintah dan aparat penegak hukum seharusnya cepat bertindak dalam satu keterpaduan penanganan. "Budaya Birokrasi" yang hanya menghasilkan ketidak efektifan dan ketidak efisienan, sudah semestinya diganti dengan "Budaya" lain untuk dapat memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen.
- 2). Perilaku-perilaku tidak benar dalam bidang periklanan yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang terlibat di dalamnya, telah dapat dinyatakan sebagai suatu kejahatan. Munculnya suatu "kejahatan" baru, apabila dipandang perlu untuk penanganan lebih efektif dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri. Pembuatan perundang-undangan tersendiri yang mengatur bidang periklanan, diharapkan bukan hanya rangkaian kalimat hukum yang tersusun dalam satu buku, melainkan bagaimana peraturan yang baru dapat "siap" diimplementasikan dengan segala kelengkapan atributnya.

- 3). Upaya-upaya perlindungan konsumen yang telah dicoba dilakukan selama ini, belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan. Berbagai faktor dan kendala yang dihadapi, seharusnya menyadarkan berbagai pihak yang terlibat dalam periklanan, pemerintah, aparat penegak hukum, LSM maupun masyarakat sebagai konsumen, akan tanggung jawab hak dan kewajiban yang harus "dilaksanakan dan dihargai" oleh masing-masing pihak. Semua ini tidak mungkin terjadi dalam sekejap, diperlukan proses panjang dengan memahami peran-peran yang mereka miliki satu sama lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana**, Cet. ke 1, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998. 178 hal., 20 cm.
- , **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Cet. ke 1, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, 368 hal., 20 cm.
- , **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**, Cet. ke 1, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2001, 263 hal., 20 cm.
- Atmasasmita, Romli, **Kriminologi**, Cet. I, Bandung, CV. Mandar Maju, 1997. 130 hal., 20 cm.
- , **Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum**, Cet. I, Bandung, CV. Mandar Maju, 2001. 214 hal., 20 cm.
- Azwar, Saifuddin, **Sikap Manusia : Teori dan Pengukurannya**, Cet. I, Yogyakarta, 1988. 140 hal., 20 cm.
- Beauchamp, Tom L. dan Norman E. Bowie, **Ethical Theory and Business**, 5th. ed, New Jersey, Prentice Hall Upper Saddle River, 1997. 661 hal., 23 cm.
- Berger, Peter L. dan Thomas Luckman, **Tafsir Sosial Atas Kenyataan Sosial : Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan**, Cet. 1, Jakarta, LP3ES, 1990. XXVI + 276 hal., 22 cm.
- Blau, Peter M., dan Marshall W. Meyer, **Birokrasi Dalam Masyarakat Modern**, Penerjemah, Gary R. Jusuf, Ed. 2, Jakarta, UI-Press, 1987. xii + 238 hal., 20,5 cm.
- Chandra, Robby I., **Etika Dunia Bisnis**, Cet. I, Yogyakarta, Kanisius, 1995. 134 hal., 20 cm.
- Clinard, Marshall B., dan Peter C. Yeager, **Corporate Crime**, New York, A. Division of Macmillan Publishing Co. Inc. The Free Press, 1980. 368 hal., 24 cm.
- Dirdjosisworo, Soedjono, **Kejahatan Bisnis**, Cet. I, Bandung, CV. Mandar Maju, 1994. 120 hal., 20 cm.

- , **Sosio-Kriminologi**, Cet. II, Bandung, CV. Sinar Baru, 1984. 221 hal., 20 cm.
- Dvorin, Eugene P. dan Robert H. Simmons, **Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme (From Amoral to Humane Bureaucracy)**, Penerjemah, Sudarmaji, Cet. I, Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 2000. 119 hal., 20 cm.
- Engel, James F., **Perilaku Konsumen Jilid I dan II (Consumer Behaviour-6th ed)**, Alih Bahasa, Budijanto, Cet. 1, Jakarta, 1995. 513 hal., 22 cm.
- Faisal, Sanapiah, **Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar dan Aplikasi**, Edisi I, Cetakan I, Malang, YA3, 1990. 203 hal., 20 cm.
- Fakih, Mansour, **Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial : Pergolakan Ideologi LSM Indonesia**, Cet. 2, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000. 200 hal., 20 cm.
- Fuady, Munir, **Hukum Anti Monopoli : Menyongsong Era Persaingan Sehat**, Cet. ke 1, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1999. 228 hal. 20 cm.
- Geis, Gilbert dan Robert F. Meier, **White Collar Crime Revised Ed.**, New York, A. Division of Macmillan Publishing Co. Inc., The Free Press, 1977. 335 hal., 23 cm.
- Giddens, Anthony, **Jalan Ketiga : Pembaruan Demokrasi Sosial (The Third Way-The Renewal of Social Democracy)**, Cet. ke 3, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2000. 218 hal., 20 cm.
- Hatrik, Hamzah, **Azas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Pidana Indonesia**, Cet. 1, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1996. x + 216 hal., 21 cm.
- Jefkins, Frank, **Periklanan**, Edisi Ketiga, dialihbahasakan, Haris Munandar, Cet. ke 2, Jakarta, Erlangga, 1997, 424 hal., 24 cm.
- Keraf, A. Sonny, **Etika Bisnis : Membangun Citra Bisnis Sebagai Profesi Luhur**, Cet. ke III, Yogyakarta, Kanisius, 1995. 172 hal., 20 cm.
- Korten, David V., **Bila Korporasi Menguasai Dunia (When Corporations Rule the World)**, alih bahasa, Agus Maulana, Jakarta, Professional Books, 1997. 512 hal., 24 cm.
- Lowe, Breff William, **Seni Menggunakan dan Meningkatkan Perilaku Yang Efektif (Clever Advertising)**, alih bahasa, Felicia Gerda Najoan, Cet. ke 1, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 1996. 148 hal., 23 cm.

- Ma'arif, **Sikap Manusia : Perubahan Serta Pengukurannya**, Cet. ke 2, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984. 190 hal., 20 cm.
- Mangkunegara, A. A. Anwar Prabu, **Perilaku Konsumen**, Cet. 1, Bandung, PT. Eresco, 1988. 90 hal. 20 cm.
- Muchlas, Makmuri, **Perilaku Organisasi (Organizational Behavior)**, Cet. I, Yogyakarta, PT. Karipta, 1994. 140 hal., 25 cm.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Cet. I, Bandung, Alumni, 1992. 220 hal., 20 cm.
- , **Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana**, Cet. I, Bandung, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, 1999. 193 hal., 20 cm.
- Nasution, Az, **Konsumen dan Hukum**, Cet. I, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995. 192 hal., 21 cm.
- Ndraha, Taliziduhu, **Budaya Organisasi**, Cet. I, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1997. 169 hal., 20 cm.
- Noach, **Kriminologi**, Edisi I, Bandung, Tarsito, 1984. 426 hal., 22 cm.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, **Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha**, Penerjemah, Abdul Rosyid, Jakarta, Penerbit PPM, 2000. 328 hal., 24 cm.
- Parker, S. R., **Sosiologi Industri (The Sociology of Industry)**, disadur oleh G. Karta Sapoeetra, Cet. III, Jakarta, 1992. 273 hal., 21 cm.
- Podgor, Ellen S., **White Collar Crime**, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1993. 323 hal., 19 cm.
- Podgorecki, Adam dan Christopher J. Whelan, **Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum**, Penerjemah, Widyaningsih, Cet. I, Jakarta, Bina Aksara, 1987. 416 hal. 21 cm.
- Purniati dan Moh. Kemal Darmawan, **Mashab dan Penggolongan Teori Dalam Kriminologi**, Cet. ke I, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1994. 139 hal., 20 cm.
- Putra, Fadillah dan Saiful Arif, **Kapitalisme Birokrasi : Kritik Reinventing Coverment Osborne-Gaebler**, Cet. ke I, Yogyakarta, Puspek Averroes LKiS, 2001. 118 hal., 21 cm.

Quinney, Richard, **Criminology**, 2th ed, City University of New York, Little, Brown and Company (Inc.), 1975. 369 hal., 25 cm.

Rahardjo, Satjipto, **Hukum dan Masyarakat**, Cet. IV, Bandung, Angkasa, 1986. 176 hal., 20 cm.

-----, **Ilmu Hukum**, Edisi Revisi, Cet. III, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1991. 368 hal., 20 cm.

-----, **Wajah Hukum di Era Reformasi**, Cet. I, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2000. 292 hal., 21 cm.

Reksodiputro, Mardjono, **Hak Asasi Dalam Sistem Peradilan Pidana : Kumpulan Karangan**, Ed. 1, Cet I, Jakarta, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1994. 130 hal., 21 cm.

-----, **Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan : Kumpulan Karangan**, Buku kesatu, Cet I, Jakarta, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1994. 134 hal., 21 cm.

Sahetapy, J. E., **Bunga Rampai Viktimisasi**, Cet. I, Bandung, PT. Eresco, 1995. 215 hal. 20 cm.

Saleh, Roeslan, **Pembinaan Citra Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional**, Cet. I, Jakarta, Karya Dunia Fikir, 1996. 102 hal., 21 cm.

Soelaiman, M. Munandar, **Dinamika Masyarakat Transisi**, Cet. I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1998. 195 hal., 21 cm.

Sudaryatmo, **Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia**, Cet. I, Badnung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996. 340 hal., 21 cm.

Sumaryono, E., **Etika Profesi Hukum**, Cet. II, Yogyakarta, Kanisius, 1995. 300 hal., 21 cm.

Susanto, I. S., **Diktat: Kriminologi**, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1995. 91 hal., 20 cm.

-----, **Kejahatan Korporasi**, Cet. I, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1995. 43 hal., 21 cm.

- , **Pidato Pengukuhan : Kejahatan Korporasi Di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru**, Cet. I, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1999. 36 hal., 20 cm.
- Syawali, Husni dan Neni S. Imaniyati, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Cet. I, Bandung, CV. Mandar Maju, 2000. 140 hal., 20 cm.
- Tyson, Shaun dan Tony Jackson, **Perilaku Organisasi (The Essence of Organizational Behaviour)**, diterjemahkan oleh Deddy Jacobus, Ed. 1, Cet. I, Yogyakarta, Andi, 2000, 274 hal., 23 cm.
- Zauhar, Soesilo, **Reformasi Administrasi : Konsep, Dimensi dan Strategi**, Cet. I, Jakarta, Bumi Aksara, 1996. 98 hal., 21 cm.

Makalah-makalah

- Az. Nasution, **Iklan dan Konsumen: Tinjauan dari Sudut Hukum Perlindungan Konsumen**, Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994.
- Bambang Setiawan, **Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas**, Makalah disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 1991.
- Barda Nawawi Arief, **Beberapa Catatan Terhadap Fenomena Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Berbagai Produk Legislatif Di Indonesia**, Kumpulan Makalah, 2000.
- John Suprihanto, **Upaya-upaya Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen**, Makalah dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, kerjasama antara Fakultas Hukum UGM dan Deperindag R.I, Yogyakarta, 1991.
- Kumhal Djamil, **Upaya Pemerintah Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen**, Makalah disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 1991.
- Soekanto, **Peran Lembaga Sensor Film Dalam Perlindungan Konsumen**, Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994.

Sri Redjeki Hartono, **Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas**, Makalah disampaikan di Seminar Nasional Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas, Bandung, 1998.

-----, **Peranan Organisasi Konsumen Sebagai Moderator Kepentingan Konsumen**, Makalah disampaikan pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 1991.

Tini Hadad, **Peranan YLKI Dalam Perlindungan Hukum Pada Era Perdagangan Bebas**, Makalah disampaikan di Seminar Nasional Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas, Bandung, 1998.

Zumrotin Kasru Susilo, **Pembinaan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen PJP II**, Makalah disampaikan di Seminar Akbar Lima Puluh Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Bagi Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II, Jakarta, 1995.

-----, **Peran Lembaga Pengawasan Perilaku Dalam Rangka Perlindungan Konsumen**, Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan, Jakarta, 1994.

Jurnal Ilmiah

Agus Brotosusilo, **Hak Produsen Dalam Hukum Perlindungan Konsumen**, dalam Hukum dan Pembangunan No. 5, Tahun XXII, Oktober 1992, UI, Jakarta.

A. Zen Umar Purba, **Pokok-pokok Pikiran Mengenai Pengaturan Persaingan Sehat Dalam Dunia Usaha**, dalam Hukum dan Pembangunan No. 1, Tahun XXV, Pebruari 1995, UI, Jakarta.

Erman Rajagukguk, **Pembaharuan Hukum Memasuki PJPT Kedua Dalam Era Globalisasi**, Hukum dan Pembangunan No. 6, Tahun XXIII, Desember, 1993, UI, Jakarta.

Ibrahim-Idham, **Ganti Rugi dan Tanggung Gugat Produk**, dalam Hukum dan Pembangunan No. 1, Tahun XXV, Pebruari 1995, UI, Jakarta.

Janus Sidabalok, **Analisis Terhadap Iklan dan Praktik Periklanan Menurut Hukum**, Jurnal Atma nan Jaya, Agustus 1999, Universitas Atmajaya, Jakarta.

Jurnal Ilmu-ilmu Sosial 5, **Kejahatan Kerah Putih**, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.

Loebby Loqman, **Hukum Pidana Di Dalam Bidang Perekonomian**, Hukum dan Pembangunan No. 5, Tahun XXIV, Oktober, 1994, UI, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992.

Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

Undang-undang Pangan No. 7 Tahun 1996.

Undang-undang Penyiaran No. 24 Tahun 1997.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 32/Men.Kes/Per/II/1978 tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk Makanan.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 32/Men.Kes/Per/II/1978 tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk Makanan.

Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 252/Men.Kes/SKB/VII/1980.

Instruksi Bersama Menteri Kesehatan Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. 75/Men.Kes/Inst.B/II/1984.

Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Agama Republik Indonesia No. 427/Men.Kes/SKB/VIII/1985 tentang Pencantuman Tulisan "Halal" Pada Label Makanan.

Keputusan Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan No. 02240/B/SK/VII/91 tentang Pedoman Persyaratan Mutu Serta Label dan Perilaku Makanan.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman.

Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Periklanan Obat dan Makanan-Minuman.

Pedoman dan Tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan, Jakarta, 1996.

Rancangan Undang-undang KUHP 1999-2000.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), 1998.

Majalah

Warta Konsumen No. 226, Januari 1993.

-----, No. 231, Juni 1993.

-----, No. 09, September 1997.

Surat Kabar

Jawa Post, 4 Mei 1997.

-----, 17 Mei 1997.

-----, 8 September 1997.

-----, 6 Oktober 1999.

-----, 14 Maret - 18 Maret 2000.